

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

ANTONIO EDUARDO REICHMANN SEIXAS

**A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE LEI INCONSTITUCIONAL PELO SENADO
FEDERAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA DO ART. 52, X, DA
CONSTITUIÇÃO**

CURITIBA
2015

ANTONIO EDUARDO REICHMANN SEIXAS

**A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE LEI INCONSTITUCIONAL PELO SENADO
FEDERAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA DO ART. 52, X, DA
CONSTITUIÇÃO**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná, como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito do Estado

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Talamini

CURITIBA
2015

TERMO DE APROVAÇÃO

ANTONIO EDUARDO REICHMANN SEIXAS

A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE LEI INCONSTITUCIONAL PELO SENADO FEDERAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA DO ART. 52, X, DA CONSTITUIÇÃO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

PROF. DR. EDUARDO TALAMINI, Professor Adjunto do Departamento de Direito Civil e Processual Civil da Universidade Federal do Paraná

PROF. DR. CLÊMERTON MERLIN CLÈVE, Professor Titular do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná

PROF. DR. PAULO OSTERNACK AMARAL, Doutor e Mestre em Direito Processual pela Universidade de São Paulo

Curitiba, 2 de dezembro de 2015

AGRADECIMENTOS

A presente monografia é o resultado simbólico de meus cinco primeiros anos de Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Agradecer às tantas boas almas que me possibilitaram trilhar de forma virtuosa os caminhos históricos da praça Santos Andrade é sem dúvida um dever de minha parte.

Aos meus pais, Antonio e Regina, minhas referências de ontem, hoje e sempre, as palavras não traduzem a importância que vocês exercem em minha vida. Sei, somente, que sem vocês, nada disso seria possível!

À minha irmã, Ana Cristina, e à minha família, com quem compartilhei do convívio e diversas angústias esses anos todos: essa conquista também é de vocês.

Aos meus caríssimos “burgueses”, com os quais cultivei privilegiada amizade durante os tempos de Santos Andrade: Bruno Renzetti, Clóvis Pinho, Davi Scopel, Eduardo Silveira, Felipe Teixeira Andrade, Fernando Struecker, Leandro Sato, Leonardo Rosenberg, Luiz Felipe Almeida, Paulo Liebl, Pedro Oliveira, Rodrigo Piccolotto e Rodrigo Ribeiro. Que a nossa confraria perdure por anos a fio!

Não posso deixar de agradecer, também, a Amanda Laffitte, João Guilherme Gebran, Lucas Zapater Bertoni, Raphael Gnatta Borges, Rodrigo Saturnino, Yasmine Hajar, dentre tantas outras pessoas cuja fiel amizade fez destes anos de Faculdade certamente os melhores de minha vida.

Aos meus professores, em especial Eduardo Talamini, meu orientador de monografia; Fabrício Tomio, meu orientador de pesquisa; Clèmerson Merlin Clève e Egon Bockmann Moreira, meus brilhantes professores de Direito Constitucional; Betina Grupenmacher, Ilton Robl Filho, Jacinto Coutinho, Ministro Edson Fachin, Maria Cândida Kroetz, Marcia Carla Ribeiro, Melina Fachin, Paulo César Busato e Rodrigo Kanayama, todos eles, professores com quem sempre pude contar nesses anos de graduação e certamente poderei contar em minha vida acadêmica e profissional. Suas decisivas e brilhantes lições jamais serão esquecidas!

À queridíssima Jane do Rocio Kiatkoski, pela presteza, carinho e amizade!

À Marylia Pegorer, especialmente por me convencer a integrar o Partido Democrático Universitário, cujo papel na política acadêmica da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná é absolutamente essencial.

À minha gestão do Centro Acadêmico Hugo Simas, “Amanhã há de ser outro dia”, que fez do biênio 2014/2015 certamente o mais gratificante de minha graduação!

À força-tarefa do Ministério Público Federal dedicada à Operação Lava Jato, a qual tive o enorme privilégio de integrar, junto com meus caros colegas Arthur Faggion, Fernanda Driussi e Raquel Mayer. Levarei o exemplo de honestidade, dedicação e amizade por toda minha vida. Vocês representam a esperança no combate à corrupção em nosso país.

Por fim, especificamente em relação a este trabalho monográfico, registro a colaboração infalível de meu amigo Clóvis Pinho, pelas dicas, sugestões bibliográficas e correções, bem como da Central do Cidadão do Supremo Tribunal Federal e da Secretaria de Informação Legislativa do Senado Federal, sobretudo pela presteza no envio dos dados que permitiram realizar esta pesquisa empírica.

A todos, meu muito obrigado, de coração!

Praça Santos Andrade – 24 de novembro de 2015

Somos constitucionalistas. Queremos a Constituição. Eis as palavras que ecoam de boca em boca entre os brasileiros. Se perguntarmos, entretanto, a grande número de seus crentes. Que seja uma Constituição? Qual o tipo preferível para os povos ainda em formação? Que devemos entender por matéria constitucional? Tudo ignoram, nada sabem. O conteúdo dessa religião, a finalidade que procura realizar, o seu fundamento, isto absolutamente não lhes interessa... Precisamos inculcar em os nossos patrícios a consciência nítida dos seus deveres cívicos... Ao lado do entusiasmo empolgante, devemos possuir o conhecimento esclarecedor. Eis a razão deste trabalho.

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE
MELLO, *A teoria das constituições
rígidas*, prefácio (1934)

A resposta à indagação sobre se o futuro do nosso Estado é uma questão de poder ou um problema jurídico depende da preservação e do fortalecimento da força normativa da Constituição, bem como de seu pressuposto fundamental, a vontade de Constituição. Essa tarefa foi confiada a todos nós.

KONRAD HESSE, *A força normativa
da Constituição* (1959)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo realizar análise empírica e teórica sobre a fiscalização concreta de constitucionalidade exercida pelo Supremo Tribunal Federal, mais especificamente sobre a comunicação da decisão definitiva de inconstitucionalidade ao Senado Federal e a subsequente edição de Resolução daquela casa legislativa suspendendo a execução de norma declarada inconstitucional. Efetuou-se, para tanto, revisão da literatura jurídica brasileira – que é farta a respeito do tema – e, também, construiu-se banco de dados a partir de todas as comunicações realizadas entre as instituições no período que vai de 1989 a 2014. Verificou-se qual a natureza do ato senatorial, seus limites, sua obrigatoriedade, âmbito de incidência, efeito temporal, dentre outras tantas questões não reveladas pela simples interpretação literal do texto constitucional. O estudo do controle incidental tem importância absoluta para o direito brasileiro, uma vez que se trata do único meio à disposição do cidadão para resguardar direitos violados em face da Constituição Federal.

Palavras-chave: controle de constitucionalidade; controle difuso; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; processo constitucional.

RÉSUMÉ

L'objectif de ce travail est analyser, sous une perspective théorique et empirique, la fiscalisation concrète de la constitutionnalité des lois par le Tribunal Fédéral Suprême du Brésil, notamment l'envoi des décisions au Sénat et la suivante édition des Résolutions qui suspendent l'exécution des lois déclarées inconstitutionnelles. Comme méthode, on a fait une révision de la littérature juridique brésilienne et, aussi, on a analysé toutes les communications entre le Tribunal Fédéral Suprême et le Sénat entre 1989 et 2014. On a vérifié la nature de l'acte du Sénat, leurs limites, s'il est obligatoire ou pas, leur champ d'application, leurs effets temporels et autres questions qui on ne peut pas déduire d'une interprétation littérale de la Constitution. L'étude du contrôle de constitutionnalité par voi d'exception est très important pour le droit brésilien, surtout parce que c'est l'unique moyen par lequel un citoyen peut défendre son droit individuel supprimé face à la Constitution.

Mots-clés: contrôle de constitutionnalité ; contrôle par voi d'exception ; Sénat du Brésil ; Tribunal Fédéral Suprême du Brésil ; procès constitutionnel.

SUMÁRIO

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS	9
2. A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE LEI INCONSTITUCIONAL PELO SENADO FEDERAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA DO ART. 52, X, DA CONSTITUIÇÃO	12
2.1 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS	12
2.2 NATUREZA E LIMITES DA ATUAÇÃO DO SENADO	14
2.3 ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DO ART. 52, X, DA CONSTITUIÇÃO	27
2.3.1 Abrangência do vocábulo “lei”	28
2.3.2 Decisões definitivas do STF que ensejam comunicação ao Senado Federal	31
2.3.2.1 <i>Fiscalização abstrata de constitucionalidade</i>	32
2.3.2.2 <i>A força vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal</i>	34
2.3.2.3 <i>Interpretação conforme à Constituição e declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto</i>	38
2.3.2.4 <i>Classes processuais de competência do STF que ensejam comunicação ao Senado Federal</i>	42
2.4 EFEITOS TEMPORAIS DA RESOLUÇÃO SUSPENSIVA	44
3. CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	53

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

O ordenamento jurídico brasileiro abarca o controle difuso de constitucionalidade desde sua primeira Constituição republicana, promulgada em 1891. Naquela oportunidade, importou-se, sob notável influência de Rui Barbosa, o modelo desenvolvido nos Estados Unidos da América com o caso *Marbury versus Madison*, qual seja, o controle de constitucionalidade judicial, difuso, incidental e concreto¹. Frise-se o caráter incidental, visto que a questão de constitucionalidade não constitui o objeto principal da ação judicial, mas, sim, uma preliminar a ser apreciada pelo juiz.

Ao longo do século XX, com uma única exceção², os diplomas constitucionais brasileiros mantiveram o sistema de fiscalização concreta, ao passo que, ao mesmo tempo, consagraram o gradual desenvolvimento do sistema de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade – cujo objeto principal, este sim, é a compatibilidade da norma legal para com a Constituição e cujo exercício é exclusivo do Supremo Tribunal Federal.

A fiscalização concreta e difusa de constitucionalidade consiste, basicamente, em reconhecer à generalidade dos juízes e tribunais a faculdade de, nos feitos submetidos a julgamento, apreciarem a constitucionalidade das leis que houverem de aplicar e recusarem essa aplicação quando julgarem a lei inconstitucional³. O principal fundamento desse modelo de controle de constitucionalidade está disposto no art. 5.º, XXXV, da Constituição, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”⁴. Trata-se de modelo de fiscalização de constitucionalidade típico do *common law*, ao passo que o controle abstrato de

¹ “Foi este o primeiro tipo de controle judicial de constitucionalidade importado pelo Brasil, ainda ao tempo da primeira Constituição republicana, por extração do disposto no seu artigo 59, § 1.º, ‘a’ e ‘b’, reforçada a adoção do sistema por Rui Barbosa, cuja posição doutrinária foi decisiva na interpretação da matéria” (ALMEIDA, F. D. M. de; FERRAZ, A. C. da C. A repercussão geral e a objetivação do controle concreto. In: RAMOS, E. da S.; MORAIS, C. B. de (coord.). **Perspectivas de reforma da justiça constitucional em Portugal e no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2012, p. 194. (Coleção Obras Coletivas)).

² A Constituição de 1937, dado seu caráter autoritário, instaurou um controle político que, em certa medida, se sobrepôs ao controle judicial. Nesse sentido, cf. FERRAZ, A. C. da C. et all. Op. cit., p. 195.

³ COSTA, J. M. M. C. da. **A jurisdição constitucional em Portugal**. 3.ª ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2007, p. 11.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988, seção 1, p. 1.

constitucionalidade é afeto ao *civil law*, de matriz romano-germânica, família à qual pertence o sistema jurídico brasileiro.

A *common law* adota um sistema de precedentes obrigatórios, segundo o qual os fundamentos das decisões tomadas por cortes supremas determinam a atuação da generalidade dos magistrados – trata-se do *stare decisis* – e tal modo de proceder não é diferente em relação às questões constitucionais⁵. Ocorre que os sistemas romano-germânicos ignoram os precedentes obrigatórios, porquanto orientados sobretudo pelos diplomas legais. Mauro Cappelletti adverte que a introdução do método americano de controle de constitucionalidade no *civil law* pode conduzir a uma grave situação de incerteza jurídica e de conflito entre órgãos do judiciário, pois “uma mesma lei ou disposição de lei poderia não ser aplicada, porque julgada inconstitucional, por alguns juízes, enquanto poderia, ao invés, ser aplicada, porque não julgada em contraste com a Constituição, por outros”⁶.

Para a correção dos problemas de falta de funcionalidade e coerência decisórias, mostrou-se necessário encontrar soluções que suprissem a ausência do *stare decisis* no ordenamento jurídico brasileiro. A primeira e principal medida foi conferir ao Senado Federal, na Constituição de 1934, em seu art. 91, IV, competência para “suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário”⁷. Nas precípuas palavras de Ada Pellegrini Grinover, “é esta a pedra de toque do sistema difuso de controle da constitucionalidade no Brasil”⁸.

O mecanismo inaugurado pelos constituintes de 1934 procurava aproveitar a todos uma decisão naturalmente restrita às partes do processo, em uma época onde não havia controle abstrato de constitucionalidade no Brasil. Para Clèmerson Merlin

⁵ José Levi Mello do Amaral Júnior, ao tratar do modelo americano de controle de constitucionalidade, leciona que: “decidida a inconstitucionalidade de uma lei pela Suprema Corte [dos Estados Unidos], na prática, nenhum outro juiz aplica a referida lei aos demais casos concretos análogos ao precedente da Corte, isso por força de antigo princípio, *stare decisis et non quieta movere*, que confere funcionalidade e coerência ao modelo de controle americano. Claro, ressalvadas as hipóteses de superação do precedente (*overruling*) ou de ‘distinção’ (*distinguishing*) por força de alguma peculiaridade entre o precedente e o caso subsequente” (Controle de constitucionalidade: evolução brasileira determinada pela falta do *stare decisis*. In: CLÈVE, C. M. **Direito constitucional: processo constitucional**, tomo I. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 45 (Coleção doutrinas essenciais, v. 10)).

⁶ CAPPELLETI, M. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2.^a ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992, p. 77.

⁷ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934, seção 1, p. 1.

⁸ GRINOVER, A. P. O controle difuso da Constitucionalidade e a Coisa julgada “erga omnes” das ações coletivas. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, n. 25, 2004, p. 30.

Clève, “tratava-se de industrializar um mecanismo que prevenisse a reprodução de tantas demandas quantos fossem ‘os interessados agravados pelo ato inconstitucional’”⁹. Interessante é notar que, mesmo com o advento da fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade em 1965, os diplomas constitucionais brasileiros subsequentes mantiveram a competência senatorial. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 52, que “compete privativamente ao Senado Federal: [...] X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”¹⁰.

A despeito da aparente simplicidade da redação do dispositivo, o estudo do papel do Senado no controle de constitucionalidade suscita algumas questões polêmicas, que precisam ser enfrentadas. O objetivo do presente trabalho é efetuar uma análise apurada de cada uma delas, a partir das seguintes indagações:

- a) Qual a natureza do ato do Senado que suspende a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF?
- b) A competência senatorial, nessa matéria, é vinculada ou discricionária? Há prazo para a apreciação ou sanção por não apreciação da decisão judicial?
- c) Quais os limites do juízo do Senado quanto ao mérito da decisão judicial que lhe é remetida?
- d) Uma vez editada a resolução suspensiva, pode ela estar sujeita a posterior revogação ou anulação?
- e) Qual o âmbito de incidência do art. 52, X, da Constituição? Quais espécies de norma podem ter sua execução suspensa pelo Senado Federal?
- f) Quais espécies de declaração de inconstitucionalidade, em sede de quais decisões definitivas do STF, que ensejam comunicação ao Senado Federal?
- g) Quais os efeitos temporais da suspensão senatorial?

A seção 2.2 tem por objetivo encontrar a resposta para as quatro primeiras questões. As três últimas questões serão examinadas em 2.3 e 2.4. Lançou-se mão, para tanto, de análise da doutrina e da jurisprudência, bem como de pesquisa empírica, a partir de uma base de dados construída especialmente para este trabalho. A metodologia empregada na pesquisa empírica será detalhada em 2.1.

⁹ CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2.^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 114.

¹⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). loc. cit.

2. A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE LEI INCONSTITUCIONAL PELO SENADO FEDERAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA DO ART. 52, X, DA CONSTITUIÇÃO

2.1 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa empírica realizada para o presente trabalho propôs-se a levantar os dados de todas as comunicações feitas pelo STF ao Senado Federal, para fins do art. 52, X, da Constituição, no período que vai de 1989 a 2014. Para se obter uma melhor compreensão da metodologia empregada, convém detalhar as diversas etapas do “processo” de comunicação entre os dois órgãos e o trâmite das propostas no Senado:

- i. Nos termos do art. 178 do Regimento Interno do STF¹¹, logo após o trânsito em julgado da decisão declaratória de inconstitucionalidade, a Secretaria Judiciária do Supremo faz comunicação ao Senado Federal, para fins do art. 52, X, da Constituição, por meio de Ofício “PM-C”¹²;
- ii. O Ofício “PM-C” é recebido pelo Serviço de Protocolo do Senado¹³, que o renumera como Ofício “S” (OFS) e encaminha para leitura em plenário;
- iii. Lida em plenário, a comunicação do STF é encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que nos termos do art. 388 do Regimento Interno do Senado¹⁴, formula projeto de resolução suspendendo a execução da lei declarada, no todo ou em parte, inconstitucional;

¹¹ “Art. 178. Declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade, na forma prevista nos arts. 176 e 177, far-se-á comunicação, logo após a decisão, à autoridade ou órgão interessado, bem como, depois do trânsito em julgado, ao Senado Federal, para os efeitos do art. 42, VII, da Constituição (atual art. 52, X)” (BRASIL. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 27 out. 1980, p. 8665).

¹² Atendendo aos requisitos do art. 387 do Regimento Interno do Senado, essa comunicação deve ser instruída com o texto da lei cuja execução se deva suspender, do acórdão do STF, do parecer do Procurador-Geral da República e da versão do registro taquigráfico do julgamento.

¹³ “Art. 409. As petições, memoriais, representações ou outros documentos enviados ao Senado serão recebidos pelo Serviço de Protocolo e, segundo a sua natureza, despachados às comissões competentes ou arquivados, depois de lidos em plenário, quando o merecerem, a juízo da Presidência” (BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n.º 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 02 fev. 2015).

¹⁴ “Art. 388. Lida em plenário, a comunicação ou representação será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que formulará projeto de resolução suspendendo a execução da lei, no todo ou em parte” (Ibid).

- iv. O projeto de resolução é apreciado pelo plenário da casa e, se aprovado por maioria de votos, em votação ostensiva, dá origem a Resolução do Senado Federal.

Para atender aos objetivos da pesquisa, formou-se uma base de dados a partir de informações colhidas junto às duas instituições, i.e., STF e Senado. No que diz respeito ao STF, entrou-se em contato com sua Secretaria Judiciária, que gentilmente forneceu mídia eletrônica contendo cópia integral de todos os Ofícios “PM-C” enviados ao Senado no período que vai de 1989 a 2014. Quanto ao Senado, considerou-se como fonte principal de pesquisa os Relatórios Anuais da Presidência, disponíveis no sítio eletrônico da Casa. Entrou-se, também, em contato com a Secretaria de Informação Legislativa, que forneceu material – planilha eletrônica – contendo as informações sobre os Ofícios “S” que não constavam nos referidos relatórios presidenciais.

Os Relatórios Anuais da Presidência do Senado contêm a descrição completa de todos os Ofícios “S” (OFS) recebidos entre 1999 e 2014, bem como a numeração dos Ofícios “PM-C” que lhe deram origem e os Projetos de Resolução do Senado (PRS) e as Resoluções do Senado Federal (RSF) que deles eventualmente resultaram. A planilha especialmente fornecida pela Secretaria de Informação Legislativa contém esses mesmos dados, mas referentes ao período de 1989 a 1998. A tramitação de cada um dos Ofícios “S” foi obtida no campo de busca individual do portal “Atividade Legislativa”, parte integrante do sítio eletrônico da Alta Casa do Congresso Nacional. A partir desses dados, reunidos em uma base principal, é que foram construídos os gráficos e tabelas expostos no decorrer do presente trabalho.

Uma última observação importante: em algumas ocasiões, o Senado reuniu mais de um Ofício “PM-C” em um único Ofício “S”, por tratar de matéria idêntica. Da mesma forma, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em alguns casos, fez tramitar em conjunto mais de um Ofício “S”, quando tratavam, todos, do mesmo dispositivo legal fulminado de inconstitucionalidade. Esta é a razão pela qual há uma pequena diferença numérica entre o total de comunicações feitas pelo STF e o total de ofícios recebidos pelo Senado.

2.2 NATUREZA E LIMITES DA ATUAÇÃO DO SENADO

A primeira questão que se impõe diz respeito à natureza do ato do Senado Federal ao suspender a execução de uma norma jurídica declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal: seria um ato administrativo, jurídico ou meramente político? A redação seca do art. 52, X, da Constituição não permite uma conclusão imediata, de modo que coube à jurisprudência e, principalmente, à doutrina desenvolver interpretação sobre a matéria. Podem-se identificar três principais correntes. A primeira compreende o ato senatorial como mera publicação da decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Deste modo, o Senado não poderia emitir qualquer juízo sobre a inconstitucionalidade da norma, uma vez que sua função estaria restrita a dar publicidade à declaração de inconstitucionalidade efetuada pelo Supremo Tribunal Federal. A segunda corrente, por sua vez, entende a atuação do Senado como complementar ou executória da decisão de inconstitucionalidade, de forma que o órgão legislativo poderia recusar a suspensão da lei apenas quando a decisão do Supremo não cumprir os requisitos formais postos na própria Constituição, *v.g.*, quórum de ministros para julgamento. Uma terceira corrente doutrinária, por fim, defende que o ato do Senado tem natureza puramente política, cabendo à Alta Casa do Congresso Nacional decidir por seus próprios critérios, ou seja, quando entender conveniente e oportuno, se suspende ou não a execução da norma declarada inconstitucional por decisão do STF.

Carlos Alberto Lúcio Bittencourt e Gilmar Ferreira Mendes são notáveis defensores da primeira posição, segundo a qual o ato do Senado apenas dá publicidade ao acórdão do Supremo. Lúcio Bittencourt fundamenta-a, sobretudo na doutrina clássica sobre o ato inconstitucional, inspirada na decisão do *Chief Justice* John Marshall, no caso *Marbury versus Madison*, marco inaugural do *judicial review* no direito norte-americano. De acordo com essa doutrina, o ato que viola dispositivo da Constituição é nulo, írrito e sem nenhum efeito, razão pela qual a decisão no caso concreto tem de operar com efeitos retroativos à elaboração do ato inconstitucional (efeitos *ex tunc*), “[...] já que, por força dessa construção, o ato inconstitucional ‘não existe’ ou ‘nunca existiu’ e, portanto, não poderia produzir efeitos quaisquer”¹⁵. Dessa

¹⁵ FERRAZ, A. C. da C. Art. 52, X. In: CANOTILHO, J. J. et. all. (coord.) **Comentários à Constituição do Brasil**. 1.^a ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 1065.

forma, entende Bittencourt que a *suspensão da execução de lei inconstitucional* é uma impropriedade técnica, uma vez que, se o ato é inconstitucional, e assim for declarado pelo Supremo Tribunal Federal, ele nunca existiu, e, portanto, não é possível e não faz sentido suspender-se sua execução, afinal, a partir de sua declaração como inconstitucional, em tese ou *in casu*, a norma já teria sua execução automaticamente suspensa. Por conseguinte, a atribuição do Senado teria a única e exclusiva finalidade de dar publicidade à decisão declaratória proferida pelo Supremo Tribunal Federal¹⁶.

Gilmar Ferreira Mendes notabilizou-se por defender essa posição mais recentemente, afirmando ter a competência do Senado Federal perdido grande parte de seu significado com a predominância do controle abstrato de constitucionalidade no sistema brasileiro a partir da Constituição de 1988. Para o jurista mato-grossense, o instituto da suspensão pelo Senado assenta-se hoje em razão exclusivamente histórica e “é possível, sem qualquer exagero, falar-se aqui de uma autêntica mutação constitucional em razão da completa reformulação do sistema jurídico e, por conseguinte, da nova compreensão que se conferiu à regra do art. 52, X, da Constituição de 1988”. Continua: “poder-se-ia cogitar aqui de uma autêntica *reforma da Constituição sem expressa modificação do texto*”¹⁷. Em sua atuação como Ministro do Supremo Tribunal Federal, Mendes protagonizou discussão sobre o tema, notadamente no julgamento da Reclamação 4.335/AC, muito embora seu entendimento não tenha prosperado na decisão final do caso. Assentou o eminente Ministro que as decisões do STF, inclusive em controle difuso, possuem eficácia vinculante, de modo que o ato de suspensão do Senado não seria necessário para que o julgado opere com efeitos *erga omnes*. No referido processo, em apertada síntese, a Defensoria Pública do Estado do Acre ajuizou Reclamação em face de decisão do Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco/AC, que indeferiu o pedido de progressão de pena a dez detentos, todos eles condenados pela prática de crimes hediondos. A decisão atacada teria descumprido

¹⁶ BITTENCOURT, C. A. L. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 145-146. Note-se que o posicionamento de Lúcio Bittencourt diz respeito, originalmente, às Constituições de 1934 e 1946. Contudo, Regina Maria M. Nery Ferrari (**Efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. 5.^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 89) nota que o jurista manteve sua posição em relação à Constituição de 1967 e, a nosso ver, não há prejuízo da compreensão quanto à Constituição de 1988, uma vez que não houve, na redação do dispositivo, mudança suficiente a ensejar alteração dos fundamentos defendidos pelo notável professor.

¹⁷ MENDES, G. F. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 162, abr.-jun. 2004, p. 165.

julgado do Supremo Tribunal Federal, que em sede do *habeas corpus* 82.959, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, afastara a vedação de progressão de regime prevista na Lei 8.072/90 (Lei de Crimes Hediondos), declarando a inconstitucionalidade do art. 2.º, §2.º, daquele diploma legal. O Ministro Gilmar Mendes, relator do caso, julgou procedente a Reclamação, concedendo o benefício de progressão de regime aos apenados¹⁸.

Essa tese, que considera o ato senatorial como mera publicação das decisões do Supremo Tribunal Federal, é duramente criticada por boa parte da doutrina, em especial Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Paulo Brossard e, hoje, depois de retomada a discussão pelo voto do Ministro Gilmar Mendes, Lenio Luiz Streck. Para Lenio Streck, “excluir a competência do Senado Federal – ou conferir-lhe apenas um caráter de tornar público o entendimento do Supremo Tribunal Federal – significa reduzir as atribuições do Senado Federal à de uma secretaria de divulgação intralegislativa das decisões do Supremo”¹⁹. Oswaldo Aranha já apontara em sentido semelhante, ressaltando que a publicidade das decisões da Excelsa Corte “resulta da divulgação do resultado do feito, da própria decisão judicial, inserta em órgão oficial. Em suspendendo o Senado a execução da lei ou decreto, objetiva dar efeito *erga omnes*, como se disse, à decisão definitiva, na espécie”²⁰. Transcreva-se, por fim, o firme entendimento de Paulo Brossard:

Atribuir ao Senado papel mecânico, fazê-lo autômato, transformá-lo em carimbo, meirinho, cartório ou porteiro de auditórios, não significa apenas atribuir-lhe uma função absolutamente subalterna, mas, e especialmente, sem qualquer significação e utilidade, tarefa que poderia ser desempenhada, com proficiência e vantagem, por qualquer funcionário da secretaria do Supremo Tribunal.

¹⁸ Após os votos do Ministro Gilmar Mendes (relator, 01.02.2007) e dos Ministros Eros Grau (voto-vista), Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa (19.04.2007), o Ministro Ricardo Lewandowski pediu vista dos autos e votou somente em 16.05.2013. Nesse espaço de tempo, sobreveio a edição da Súmula Vinculante n.º 26. Dessa forma, a Reclamação foi julgada procedente, uma vez que a discussão original tinha perdido o objeto (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 4335/AC. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, Tribunal Pleno, 20 de março de 2014. **Diário da Justiça**, 22 out. 2014).

¹⁹ STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4.ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 551. A mesma crítica é feita por Regina Maria M. Nery Ferrari: “Dentro de tal colocação, a função do Senado nos parece ficar sem nenhuma importância, e mesmo desnecessária, já que esta publicidade a que se refere o autor [Lúcio Bittencourt] pode ser atingida pela publicação no *Diário da Justiça*, não explicando o porquê de o Senado ser escolhido pela Constituição para tal função” (Efeitos..., p. 89).

²⁰ MELLO, O. A. B. de. **A teoria das constituições rígidas**. 2.ª ed. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1980, p. 205. A mesma consideração feita em relação ao entendimento de Lúcio Bittencourt aplica -se a Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, que manteve sua posição ao comentar o dispositivo relativo à competência do Senado nas Constituições de 1934, 1946 e 1967.

Evidentemente, não foi para essa função de amanuense que a Constituição de 34 reservou essa competência ao Senado, em caráter privativo²¹.

De fato, mostra-se problemático reduzir a atuação do Senado Federal a uma mera (re)publicação da decisão de inconstitucionalidade do STF, visto que, como ressaltou Paulo Brossard, esse não parece ter sido o objetivo do constituinte. Frise-se que a divulgação das decisões de inconstitucionalidade, bem como de todas as decisões do Supremo Tribunal Federal, já é levada a cabo pelo Diário de Justiça. Considerar a atribuição senatorial mera repetição desse labor deixa-a sem nenhuma relevância. É por isso que uma segunda corrente doutrinária a respeito da natureza do ato do Senado Federal defende que cabe àquela casa legislativa avaliar os requisitos formais da decisão judicial, *v.g.*, o respeito ao quórum mínimo para julgamento, aplicação *in casu* e não em tese, etc. Argumenta Celso Ribeiro Bastos que não cabe ao Senado deliberar acerca de questões *interna corporis* do Supremo Tribunal Federal; cabe-lhe, sim, examinar os requisitos constitucionais para a suspensão da norma. “O Senado, nessas condições, em exercendo função própria do Legislativo, não se pode furtar à suspensão de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, desde que se tenham verificado os requisitos para tanto”²². A Alta Casa do Congresso, portanto, exerceria função complementar, restringindo-se a fiscalizar a regularidade do julgado e, em seguida, executar o comando constitucional ao suspender a execução de dispositivo eivado de inconstitucionalidade.

De acordo com essa segunda corrente, o Senado deve exercer um papel de “fiscal” da Constituição em relação à decisão judicial, o que se mostra aparentemente inadequado e tão problemático quanto a função de publicar novamente a decisão de inconstitucionalidade. Conforme aponta Paulo Napoleão Nogueira da Silva, admitir-se a necessidade da verificação dos requisitos formais da decisão do STF como único atributo do Senado na competência do art. 52, X, da Constituição parece fugir à razoabilidade na interpretação “fático-jurídica”. “Atrevemo-nos a dizer, até, que parece expressar a busca de uma secundaríssima justificação para a cláusula constitucional,

²¹ BROSSARD, P. O Senado e as leis inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 50, abr.-jun. 1976, p. 62.

²² BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 85. O entendimento do professor paulista – que não tratou do art. 52, X, nas edições posteriores de seu *Curso* – é seguido, dentre outros, por juristas como Alfredo Buzaid, Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Regina Maria Macedo Nery Ferrari.

por aqueles que, aferrados a uma noção dogmática do controle judicial exclusivo, precisam recusar conhecimento ao significado óbvio dessa cláusula e ao mesmo tempo justificar a sua existência”²³. Por essa razão, uma terceira corrente defende que o ato do Senado Federal que suspende a execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo é um ato *meramente político*. Assim, os senadores podem examinar a decisão de inconstitucionalidade do STF “não apenas sob os aspectos formais, mas, também, quanto aos substanciais”²⁴. Conforme asseverou o Ministro Victor Nunes Leal, já em 1966, quando do julgamento do Mandado de Segurança 16.512/DF, “o Senado terá seu próprio critério de conveniência e oportunidade para praticar o ato de suspensão”²⁵. A maior parte da doutrina acompanha esse acertado posicionamento, cuja análise apropriada exige o enfrentamento de outras três questões: primeiro, se a competência do Senado, na matéria, é vinculada ou discricionária em relação ao mérito e à extensão da decisão de inconstitucionalidade; segundo, se há prazo ou sanção por não apreciação das decisões pelo Senado; e, terceiro, se uma vez editada a Resolução do Senado Federal (RSF), pode ela ser revogada por outro ato do próprio Senado.

Os termos “vinculado” e “discricionário” apresentam precisamente dois sentidos diversos ao caracterizar a competência privativa do Senado. De um lado, uma *atuação vinculada* pode significar um poder-dever, uma obrigação constitucional de atuação da casa legislativa a respeito da decisão que lhe é remetida, não se admitindo, aqui, uma não atuação. De outro lado, uma *atuação vinculada* pode fazer referência, também, ao limite do juízo do Senado em relação ao mérito e a extensão da decisão do STF, i.e., nesse caso, a suspensão pelo Senado estaria adstrita ao que foi decidido pelo órgão judiciário, sem ter o condão de modificar o sentido ou a extensão da declaração de inconstitucionalidade.

Por sua vez, o termo *discricionário* pode, a uma, significar a “não obrigação” do Senado em suspender a execução da norma inconstitucional (podendo-se decidir por suspendê-la ou não); e, a duas, dizer respeito ao limite do juízo senatorial, i.e., uma *atuação discricionária* não estaria absolutamente adstrita ao conteúdo da decisão

²³ SILVA, P. N. N. da. **A evolução do controle da constitucionalidade e a competência do Senado Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 78.

²⁴ FERRAZ, A. C. da C. Art. 52, X..., p. 1066.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 16.512/DF. Relator: Ministro Oswaldo Trigueiro. Brasília, DF, Tribunal Pleno, 25 de maio de 1966. **Diário da Justiça**, 31 ago. 1966.

judicial, podendo-se suspender ou não, parcial ou integralmente, a lei ou a parte da lei que é eivada de inconstitucionalidade.

Ora, sabe-se que a norma do art. 52 da Constituição define as competências privativas do Senado Federal, e, como tal, é dotada de eficácia plena. Nas palavras de José Afonso da Silva, a eficácia plena das normas de competência implica “por um lado, a proibição de outras entidades ou órgãos exercerem aquelas atribuições e, por outro lado, impõem ao titular da competência uma conduta na forma prevista, se ocorrerem certos pressupostos”²⁶. Lucio Bittencourt entende que o ato do Senado não é optativo e “deve ser baixado sempre que se verificar a hipótese prevista na Constituição: decisão definitiva do STF”²⁷. Nesse mesmo sentido, para Pedro Chaves o ato do Senado é executório, secundário, complementar, “consequente e subsequente àquele ato judiciário praticado pelo Supremo Tribunal Federal”²⁸, uma vez que não poderia ser praticado se não preexistisse a decisão judicial. Tratar-se, pois, de competência *vinculada* no primeiro sentido do termo, não cabendo outra escolha à casa legislativa a não ser proceder com a suspensão da norma declarada inconstitucional.

Dessa posição discorda parte significativa da doutrina, inclusive o próprio José Afonso da Silva. O professor Paulo Napoleão Nogueira da Silva pondera que a prática do ato senatorial não pode ser obrigatória *justamente* por se tratar de competência privativa, cujo exercício ocorre sem a interferência ou participação de outro órgão. A decisão do Supremo, aqui, é somente “*uma espécie de requisito para o exercício da competência constitucional* atribuída privativa e livremente ao Senado”. A norma do art. 52 é, pois, de eficácia plena, mas *não vinculativa*, “tanto assim que *nenhuma sanção ou consequência positiva de qualquer natureza se conhece* para o caso de tal ato deixar de ser praticado”²⁹. Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, se se tratasse de atividade vinculada, deveria admitir-se procedimento judicial ou qualquer outra medida compulsiva para exigir o cumprimento dessa obrigação do Senado Federal – o que, novamente, não é o caso. Assevera o ilustre jurista paulistano que, “na verdade, [o Supremo Tribunal Federal] nada solicita ao Senado; apenas *dá a ele o*

²⁶ SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 89.

²⁷ BITTENCOURT, C. A. L. O controle..., p. 145. Entendem da mesma forma Celso Ribeiro Bastos e Regina Maria M. Nery Ferrari.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 16.512/DF, loc. cit.

²⁹ SILVA, P. N. N. da. A evolução..., p. 74-75.

conhecimento de sua decisão definitiva, para que exerça a *faculdade* que a Constituição lhe atribui”³⁰.

O caráter *discrecionário*, no primeiro sentido do termo aqui apresentado, mostra-se, pois, uma consequência lógica da natureza política do ato do Senado. O Senado examina, por seus próprios critérios, a conveniência e a oportunidade de suspender a norma inconstitucional. Trata-se, pois, de uma competência genérica e não de um dever determinado de agir, uma vez que, como já referido, não há qualquer sanção ou meio judicial que possibilite a exigência do cumprimento de uma “obrigação” constitucional. Conforme expõe Clèmerson Merlin Clève, “não há prazo para a deliberação do Senado Federal. Não especificando, a Constituição, prazo para a sua deliberação e, ademais, inexistindo sanção contra sua omissão, não é demais imaginar a possibilidade de o Senado manter-se inerte por anos a fio”³¹. Gilmar Ferreira Mendes ressalta, ainda, que “a inércia do Senado não afeta a relação entre os Poderes, não se podendo vislumbrar qualquer violação constitucional na eventual recusa à pretendida extensão de efeitos”. Conclui: “evidentemente, se pretendesse outorgar efeito genérico à decisão do Supremo Tribunal, não precisaria o constituinte valer-se dessa fórmula complexa”³².

A pesquisa empírica revelou que a prática do Senado, desde 1988, tem sido, de fato, discrecionária no primeiro sentido do termo. Conforme exposto no **gráfico 1**, aproximadamente 23,9% dos Ofícios “S” recebidos entre 1989 e 2014 foram arquivados; 14,8% deles restaram prejudicados, 53,5% transformaram-se em resolução suspensiva e 7,8% continuam tramitando. Caso a competência para suspender execução de lei inconstitucional fosse obrigatória, a quantidade de comunicações arquivadas, ou seja, que não geraram resolução suspensiva, deveria ser muito menor do que 23,9% dos casos. Da mesma forma, se o juízo senatorial fosse restrito aos requisitos formais da decisão de inconstitucionalidade, as comunicações arquivadas representariam necessariamente o descumprimento de formalidades constitucionais, tais como quórum mínimo de ministros para prolação de sentença, por parte do Supremo Tribunal Federal – e 89 acórdãos formalmente inconstitucionais em um período de 26 anos mostra-se uma quantidade desconexa

³⁰ MELLO, O. A. B. de. A teoria..., p. 208.

³¹ CLÈVE, C. M. A fiscalização..., p. 120.

³² MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 7.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1197.

com a realidade do Pretório Excelso. Mostra-se evidente, portanto, que a atuação do Senado para fins do art. 52, X, não é obrigatória, porquanto perfeitamente plausível uma decisão por não suspender a norma declarada inconstitucional pelo STF.

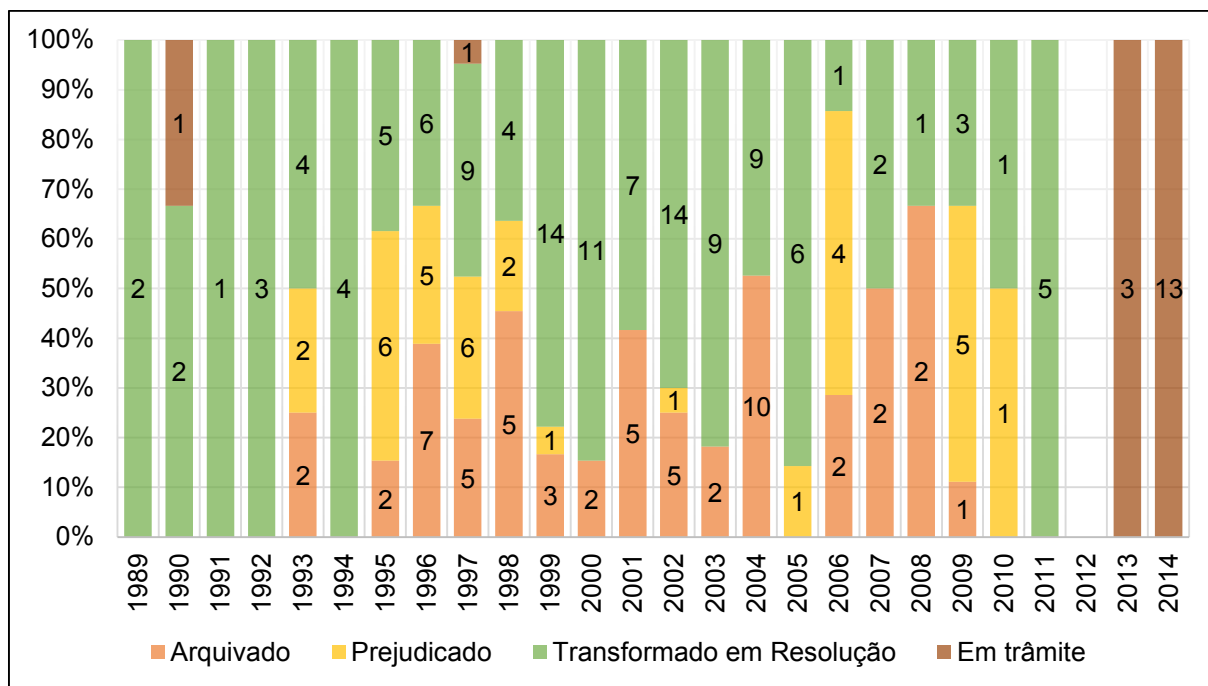


GRÁFICO 1 – OFÍCIOS “S” POR ESTA DO DE TRAMITAÇÃO EM DEZEMBRO DE 2014 (1989-2014)
Fonte: O autor (2015)

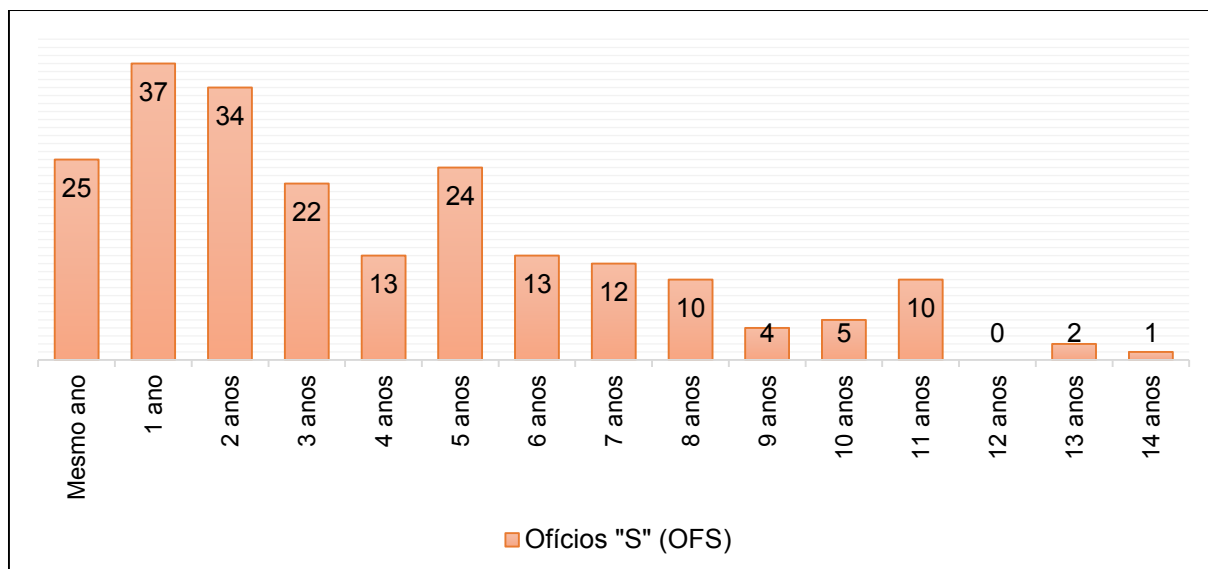


GRÁFICO 2 – TEMPO APROXIMADO DE TRAMITAÇÃO FINAL DOS OFÍCIOS “S” (OFS) (1989-2011)
FONTE: O autor (2015)

O levantamento de dados possibilitou, igualmente, a verificação da ausência de prazo para apreciação dos Ofícios “S”. Muito embora o **gráfico 2** indique que

aproximadamente 45,3% das comunicações encontraram tramitação final menos de dois anos após seu recebimento pelo Senado – e 89,6% dos processos estavam finalizados em até 8 anos – o **gráfico 3** revela a total ausência de uniformidade no tempo médio de apreciação dos Ofícios “S”. Conclui-se, portanto, que inexistente qualquer restrição temporal à atuação do Senado para fins do art. 52, X, da Constituição, consequência direta da utilização de critérios próprios de conveniência e oportunidade para a suspensão ou não da norma inconstitucional.

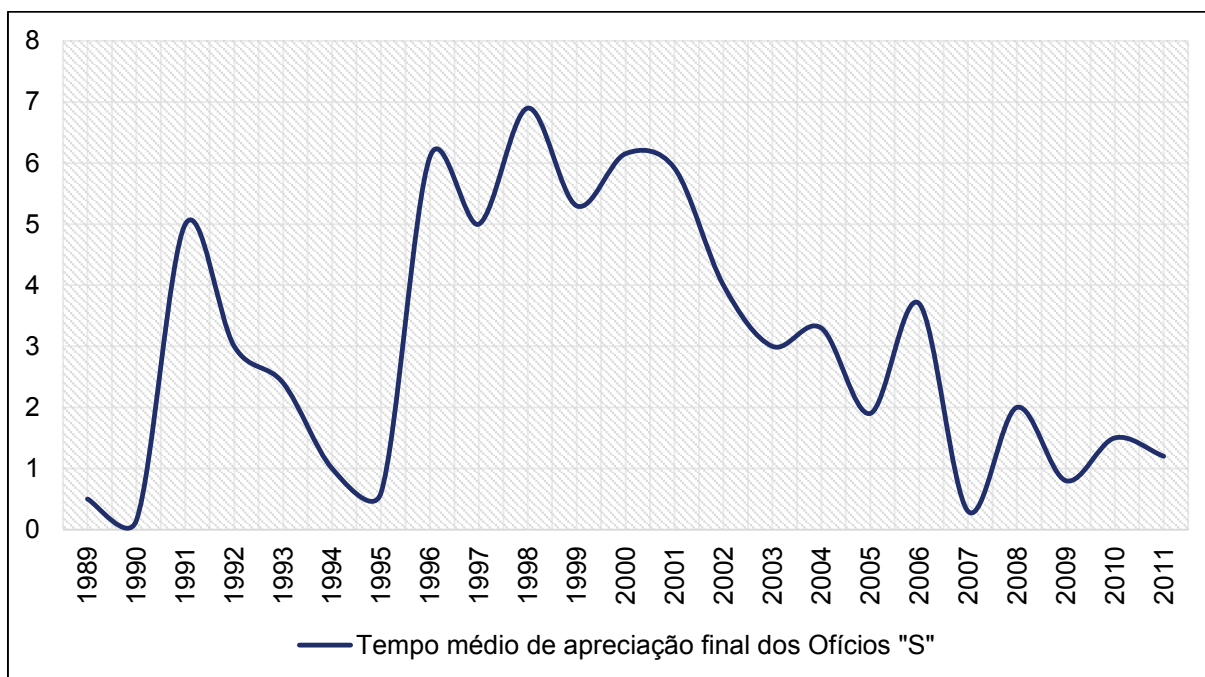


GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DO TEMPO MÉDIO DE APRECIACÃO DOS OFÍCIOS “S” (1989-2011)
FONTE: O autor (2015)

A segunda acepção dos termos *vinculado* e *discrecionário* diz respeito ao limite de atuação do Senado em relação ao conteúdo e a extensão da decisão do Supremo Tribunal Federal. Dispõe o texto constitucional: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] X – suspender a execução, **no todo ou em parte**, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”³³ (grifo nosso).

Clèmerson Merlin Clève entende que “não está o Senado impedido de suspender a execução de parte apenas de uma lei declarada, por inteiro, inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal”³⁴. O professor paranaense segue a

³³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). loc. cit.

³⁴ CLÈVE, C. M. A fiscalização..., p. 121.

orientação de Michel Temer, para quem as expressões “no todo” ou “em parte” são empregadas no art. 52, X, com o mesmo sentido de outros dispositivos constitucionais. Exemplo: o art. 66, § 1.^o³⁵, trata da possibilidade de veto pelo Presidente da República. Ora, a dimensão desse veto é discricionária ao Chefe do Poder Executivo. O emprego dos termos, portanto, teria semelhante sentido no tocante à competência privativa do Senado. Deste modo, “o Senado não está obrigado a suspender a execução da lei na mesma extensão da declaração efetivada pelo STF [...]. Seja: se o STF declarar a inconstitucionalidade de lei, por inteiro, faculta-se ao Senado a possibilidade de suspendê-la em parte”³⁶. Ainda nessa toada, conclui Eduardo Talamini que umas das consequências da discricionariedade do Senado seria a possibilidade de modulação dos efeitos da resolução suspensiva:

Ao prever a possibilidade de o Senado “suspender a execução, *no todo ou em parte*”, da “lei” declarada inconstitucional, a Constituição *não* está pretendendo indicar que, se a declaração de inconstitucionalidade for parcial, apenas essa parte poderá ser “suspensa”, e não o resto, tido por constitucional. Tal previsão seria supérflua: o Senado jamais poderia “suspender” a parte do ato normativo que não é inconstitucional. Portanto, o significado da ressalva é necessariamente outro: autorizar o Senado a “suspender” apenas uma *parte* da norma que o Supremo considerou inconstitucional. Consequentemente, o Senado pode modular a eficácia da retirada da norma do ordenamento. Se lhe é dado até recusar a retirada da norma, nada impede que a retire com eficácia *ex nunc* ou fixando algum outro termo que não o do surgimento da inconstitucionalidade³⁷.

José Afonso da Silva tem entendimento diverso. Afirmar não restar dúvida: “se toda a lei foi declarada inconstitucional, a suspensão há de ser dela toda; o Senado não pode decidir fazê-lo apenas em parte. Portanto, quando o texto fala em suspender ‘em parte’, significa que também só dita parte foi declarada inconstitucional”. Mais adiante, completa: “Em suma, o ato de suspensão emitido pelo Senado tem que ser conforme o julgado. Não tem ele poder para modificar a decisão do STF”³⁸.

³⁵ “Art. 66. [...] § 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, **no todo** ou **em parte**, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). loc. cit.). (grifo nosso)

³⁶ TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. 19.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 48.

³⁷ TALAMINI, E. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade. In: CLÈVE, C. M. (coord.) **Direito constitucional brasileiro, volume II: organização do Estado e dos poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 698.

³⁸ SILVA, J. A. da. **Comentário contextual à Constituição**. 9.^a ed. atual. até a EC 83, de 5.8.2014. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 421. No mesmo sentido, Regina Maria Macedo Nery Ferrari: “o Senado só pode manifestar-se suspendendo a execução de uma lei ou decreto em decorrência de sua

Embora se discuta amplamente o alcance do juízo do Senado, a maior parte da doutrina parece se alinhar à posição de José Afonso da Silva. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, por exemplo, ressalta que o Senado não pode ser revisor da decisão do Supremo. As funções dos dois órgãos são diversas: a do STF é declarar o ato inconstitucional na espécie; a do Senado é atribuir efeitos *erga omnes* à decisão quando entender oportuno e conveniente. A Alta Casa do Congresso pode, pois, expandir ou não os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a partir das razões que lhe convenham. Aprecia, portanto, aspectos formais ou substanciais, sem imiscuir-se, contudo, no conteúdo da decisão, dada a impossibilidade de se modificar o que foi decidido pelo Supremo³⁹.

Anna Cândida da Cunha Ferraz, de forma bastante acertada, destaca que, embora o Senado Federal participe do sistema de fiscalização de concreta de constitucionalidade, o ato de suspensão não traduz exercício de função jurisdicional. Trata-se de ato político-jurídico ou político-normativo, “quase legislativo”, mas limitado, sem poder adentrar ao mérito da decisão. “Assim, não tem opção de suspender a execução de parte da lei, quando toda ela foi julgada inconstitucional, nem pode suspender toda a lei, quando apenas parte dela foi declarada inconstitucional pelo STF”. Em outras palavras, arremata: “[o Senado] não pode ampliar ou restringir o conteúdo da decisão jurisprudencial que lhe é encaminhada para os fins do art. 52, X [da Constituição]”⁴⁰.

A questão aqui discutida é mais delicada do que parece. Uma atuação senatorial que extrapole o que foi estritamente determinado pela decisão do Supremo pode causar prejuízos de grandes proporções àqueles atingidos pela norma equivocadamente atacada. Há julgado relativamente recente do Supremo Tribunal Federal que corrobora a preocupação aqui levantada. O Senado Federal, por meio da Resolução n.º 7/2007, suspendeu a execução de quatro leis do Estado de São Paulo declaradas incidentalmente inconstitucionais em sede de três Recursos Extraordinários. No julgamento do primeiro deles, o RE 183.906/SP, declarou-se, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade de parte de lei paulista que previa destinação obrigatória da renda obtida por meio de majoração da alíquota de ICMS a

invalidade, havendo decisão do Supremo neste sentido, observando os limites impostos por ela, não podendo alterá-la, restringi-la ou ampliá-la” (Efeitos..., p. 204).

³⁹ MELLO, O. A. B. de. A teoria..., p. 209-210.

⁴⁰ FERRAZ, A. C. da C. Art. 52, X..., p. 1066.

determinado programa habitacional, o que é vedado pela Constituição Federal (art. 167, IV). Posteriormente, o julgamento dos RREE 188.443/SP e 213.739/SP, para além do vício já reconhecido no RE 183.906/SP, declarou incidentalmente inconstitucionais outras três leis estaduais que replicavam e prorrogavam a aplicação vinculada da majoração anteriormente prevista. Ocorre que, por equívoco, o ofício endereçado ao Senado fez referência às últimas três leis em sua integralidade e não apenas aos trechos específicos efetivamente inconstitucionais. Resultado: o Senado chancelou o descuido e a resolução acabou por ultrapassar o que fora, de fato, decidido pelo Supremo Tribunal Federal, suspendendo a eficácia das três leis por inteiro, que não foram declarados inconstitucionais. A suspensão indevida acarretaria uma redução da ordem de R\$ 1,3 bilhão na arrecadação fiscal do Estado de São Paulo, o que fez o então governador paulista, José Serra, propor uma ação direta de inconstitucionalidade contra a RSF n.º 7/2007, atacando-a exatamente no trecho que extrapolou o disposto nos acórdãos do STF que a embasaram. A Ministra Ellen Gracie, Presidente da Corte à época, deferiu pedido de medida cautelar (ADI-MC 3.929/DF), declarando parcialmente inconstitucional a Resolução do Senado, suprimindo a exata parte que tinha suspendido a execução de lei plenamente constitucional⁴¹.

Ressalte-se que, no caso apresentado, por mais que tenha havido erro de comunicação no ofício encaminhado pelo STF, o Senado acabou por ultrapassar a exata extensão da inconstitucionalidade que havia sido declarada no acórdão, suspendendo a execução da parte da norma que remanesceu constitucional. A consequência desse tipo de atuação é evidentemente negativa e, inclusive, inconstitucional, razão pela qual foi combatida na ação direta de inconstitucionalidade acima referida. Contudo, não parece ser inconstitucional a não suspensão de parte da lei que foi, de fato, por inteiro, declarada inconstitucional. Esse labor exige muito cuidado por parte do Senado, órgão político que é, razão pela qual deve ser evitado tanto quanto possível. Quanto à modulação dos efeitos por parte do órgão legislativo, mostra-se atividade evidentemente inadequada e aparentemente inconstitucional, porquanto íntegra tarefa a ser realizada exclusivamente pela via judicial, sobretudo quando maneja os efeitos da declaração de inconstitucionalidade no caso concreto.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.929/DF. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 25 de julho de 2007. **Diário da Justiça**, 02 ago. 2007.

Vencida a questão da extensão do juízo senatorial, cabe, por fim, discutir nesta seção a possibilidade ou não de revogação da resolução suspensiva por iniciativa do próprio órgão que a editou: o Senado Federal.

José Celso de Mello Filho, na esteira da maior parte da doutrina, afirma que “o Senado exaure sua competência constitucional no momento em que promulga e edita a resolução suspensiva. Não pode, ao depois, a pretexto de melhor interpretar a decisão judicial proferida pelo STF, modificar-lhe o sentido ou restringir-lhe os efeitos”⁴². A irrevogabilidade da resolução suspensiva mostra-se uma consequência lógica da vinculação da atuação do Senado ao conteúdo do acórdão lavrado pelo STF. Aliás, esse é o entendimento da própria corte suprema que, em 1966, ao julgar o já citado MS 16.512/DF, anulou resolução senatorial que revogara resolução suspensiva anterior. Em seu voto, o Ministro Gonçalves de Oliveira destacou que com “o Senado manifestando-se, dá-se a exaustão de sua competência, não pode voltar atrás, e, fazendo-o, comete ato anulável pelo STF”⁴³. Neste ponto, é a competência do Senado, exclusivamente, que se exaure: é a casa legislativa que não poderá mais modificar a resolução que produziu.

Duas observações merecem, ainda, ser feitas. Primeiro, nada obsta que o Supremo Tribunal Federal, órgão judiciário que é, ataque a resolução suspensiva por vício de inconstitucionalidade, como no caso da já citada ADI-MC 3.929/DF, em que a resolução senatorial ultrapassou os limites da declaração de inconstitucionalidade que lhe deu origem. Mostra-se evidente, portanto, que a resolução suspensiva inconstitucional, assim como qualquer outro ato normativo eivado de inconstitucionalidade, pode e deve ser objeto de controle de constitucionalidade em tese ou *in casu*. Neste ponto, irretocável o papel da jurisdição constitucional brasileira.

Segunda observação: o Supremo Tribunal pode modificar seu entendimento em relação ao julgado já remetido ao Senado, mas ainda não apreciado por aquela casa legislativa. Neste caso, conclui Gilmar Ferreira Mendes que “a suspensão superveniente não deverá produzir consequência juridicamente relevante”⁴⁴ em relação ao julgado que veicula entendimento diverso, já que as decisões judiciais são protegidas pela força da coisa julgada. Essa discussão será melhor desenvolvida em 2.3 e 2.4. Deve-se adiantar, contudo, que conforme anotou Paulo Brossard, o

⁴² MELLO FILHO, J. C. de. **Constituição Federal anotada**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 183.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 16.512/DF, loc. cit.

⁴⁴ MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G., Curso..., p. 1197.

elemento temporal afeto à atuação do Senado foi estabelecido pelo constituinte exatamente para as ocasiões em que possa haver mudança da jurisprudência. Para o jurista gaúcho, uma vez que o Senado decida por suspender a execução do dispositivo então declarado inconstitucional, o fará por definitivo⁴⁵. Por isso é que a Constituição permite que a Alta Casa do Congresso aguarde e observe as mudanças da jurisprudência, atuando no momento em que entender oportuno. De toda forma, os efeitos da resolução suspensiva não atingirão o caso que veiculou, nesse interstício temporal, entendimento diverso.

2.3 ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DO ART. 52, X, DA CONSTITUIÇÃO

Vencida a discussão a respeito da natureza e dos limites da deliberação do Senado, proceder-se-á, agora, com a análise do âmbito de incidência do art. 52, X, da Constituição, i.e., o conteúdo decisório e a extensão da competência privativa do Senado Federal de suspender a execução de lei inconstitucional.

O texto da Constituição dispõe sobre “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (grifo nosso). Merecem atenção, aqui, dois grandes aspectos: primeiro, a abrangência do vocábulo “lei” empregado pelo constituinte, ou seja, as normas que estão sujeitas a suspensão de execução pelo Senado Federal; e segundo, as decisões definitivas do STF e as espécies de declaração de inconstitucionalidade que ensejam comunicação ao Senado Federal.

Sobre o primeiro aspecto – abrangência do vocábulo “lei” –, deve-se verificar se diz respeito a lei “propriamente dita”, i.e., leis ordinárias, complementares e delegadas, ou se diz respeito a todo tipo de ato normativo sujeito a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda mais: deve-se verificar se a atuação do Senado é restrita às normas de âmbito federal ou abrange, também, normas estaduais, distritais e municipais. Essas primeiras questões são objeto de discussão em 2.3.1.

Sobre o segundo aspecto, é preciso verificar quais as espécies de declaração de inconstitucionalidade, em sede de quais classes processuais de competência do Supremo Tribunal Federal, que devem ser comunicadas ao Senado para o exercício

⁴⁵ BROSSARD, P. O Senado..., p. 62.

da competência do art. 52, X, da Constituição. Essa questão será objeto da seção 2.3.2.

2.3.1 Abrangência do vocábulo “lei”

A competência do Senado Federal para atuar no sistema de controle de constitucionalidade surgiu em terras brasileiras com a Constituição de 1934. O mecanismo foi replicado nos textos de 1946, 1967, 1969⁴⁶ e 1988. Enquanto o dispositivo original tratava de “qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento”⁴⁷, os textos de 1946⁴⁸, 1967⁴⁹ e 1969⁵⁰ continham a expressão “lei ou decreto”. O constituinte de 1988, por sua vez, preferiu utilizar apenas o vocábulo “lei”.

Neste ponto, muito embora o texto tenha sido modificado ao longo do século, não há tanta controvérsia doutrinária: entende-se pela interpretação extensiva do vocábulo “lei”, tal como ocorria nos diplomas constitucionais anteriores. Ora, a palavra “lei” não guarda um único sentido, nem mesmo no próprio texto da Constituição. Veja-se, por exemplo, o art. 5.º. O *caput* estabelece que “todos são iguais perante a lei [...]” – e lei, aqui, compreende-se como ordem jurídica. De outra forma, o inciso XXXIX trata de lei – lei penal – como lei ordinária: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Por fim, dispõe o inciso XXXV que “a lei não

⁴⁶ Trata-se da Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.1969, que, bem verdade, substituiu a Constituição de 1967 por completo, outorgando nova Constituição. Como bem anota José Afonso da Silva: “Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: *Constituição da República Federativa do Brasil*, enquanto a de 1967 se chamava apenas *Constituição do Brasil*” (SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6.ª ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 78).

⁴⁷ Art. 91. Compete ao Senado Federal: [...] IV – suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. loc. cit.) (grifo nosso).

⁴⁸ “Art. 64. Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946, seção 1, p. 13059) (grifo nosso).

⁴⁹ “Art. 45. Compete ainda privativamente, ao Senado: [...] IV – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL. Constituição do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967, seção 1, p. 953) (grifo nosso).

⁵⁰ Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] VII - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. Constituição (1967). Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 1969, seção 1, p. 8865) (grifo nosso).

excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, e aqui entende-se por lei qualquer norma legal, inclusive constitucional decorrente de Emenda, em face da vedação prevista no art. 60, §4.º, IV, da Constituição. É por isso que arremata, acertadamente, Clèmerson Merlin Clève: “Parece que o Constituinte de 1988 não pretendeu mudar a sistemática que vinha desde 1934 [...]. A expressão *lei* residente no art. 52, X, da Constituição sintoniza com o ato normativo de qualquer categoria (lei formal ou material)”⁵¹ declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Outro fator essencial que contribui com a interpretação extensiva do termo “lei” é, conforme observa Anna Cândida da Cunha Ferraz, a finalidade do mecanismo do art. 52, X. Se a suspensão da execução recai sobre lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF, é de se entender que todo ato jurídico normativo sujeito à fiscalização do Supremo Tribunal pode constituir objeto de resolução suspensiva⁵². Tal interpretação aplica-se, inclusive, à extensão territorial do diploma legal atacado, uma vez que a inconstitucionalidade de que aqui se trata tem como único parâmetro a Constituição Federal. Dessa forma, a competência do art. 52, X, recai sobre atos normativos dos três níveis de poder, vale dizer, o Senado também suspende, para além das federais, normas estaduais, distritais e municipais⁵³, desde que incompatíveis com a Constituição Federal. Precípua é a afirmação de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello nessa matéria:

Como ao Supremo Tribunal Federal competia, em definitivo, em última instância, declarar a inconstitucionalidade não só de lei ou decreto federal, mas também de lei ou decreto estadual, municipal e territorial, a suspensão desses textos, em virtude daquelas decisões, em não tendo feito a Constituição qualquer restrição, haveria de compreender os declarados inconstitucionais de qualquer das entidades. Mesmo porque essa suspensão, conforme a sistemática adotada, constitui uma atividade acessória à declaração de inconstitucionalidade, complementar a ela⁵⁴.

⁵¹ CLÈVE, C. M. *Fiscalização...*, p. 119-120. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, em mesmo sentido, ressaltam que a atuação senatorial não se restringe a *lei* ou *decreto*, tal como prescrito no texto constitucional, mas contempla as várias modalidades normativas, de diferentes denominações, “que de decretos fazem as vezes” (Curso..., p. 1198).

⁵² FERRAZ, A. C. da C. Art. 52, X..., p. 1066.

⁵³ BARROSO, L. R., **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6.ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 156.

⁵⁴ MELLO, O. A. B. de. *A teoria...*, p. 207. Clèmerson Clève também tem esse entendimento: “A competência do Senado Federal não se restringe aos atos normativos federais. Cabe ao Senado, como órgão da Federação, suspender a execução, igualmente, dos atos normativos (leis, decretos, entre outros) estaduais, distritais e municipais” (CLÈVE, C. M. *Fiscalização...*, p. 119-120).

TABELA 1 – ESPÉCIES NORMATIVAS SUSPENSAS POR RESOLUÇÃO DO SENADO (1989-2014)

		89'	90'	93'	95'	96'	97'	99'	05'	06'	07'	08'	09'	10'	12'	13'		
N. Municipais	Decreto Municipal								1								1	35
	Lei Municipal		1		1	1		5	18	4	3				1		34	
N. DF	Lei Distrital				1												1	1
Normas Estaduais	Constituição Estadual								7	1	1						9	48
	Decreto Estadual							1			2	1	1				5	
	Lei Complementar Estadual				1		1		1					1			4	
	Lei Estadual		1	1	1	2	1	2	10	1	5	1			1		26	
	Resolução do TJ-PA								1								1	
	Regimento Interno do TJ-PE								1								1	
	Regimento Interno das Turmas Recursais de MG											1					1	
	Regimento Interno da Assembleia Legislativa de MG										1						1	
Normas Federais	Decreto Federal		1		1									1			3	38
	Decreto-Lei				3				2							1	6	
	Lei Complementar Federal										1						1	
	Lei Federal	1			4	2	1	2	3	1	2	1			2		19	
	Medida Provisória								2		1						3	
	Ato do Conselho Administrativo do STM													1			1	
	Convênio do Ministério da Fazenda								1								1	
	Resolução da Câmara dos Deputados							1									1	
	Regimento Interno do TCU									1				1			2	
	Regimento Interno do TST														1		1	

FONTE: O autor (2015)

NOTA: Foram consideradas somente as Resoluções suspensivas geradas por Ofícios “S” recebidos após 1989.

A análise empírica das resoluções suspensivas comprovou a interpretação extensiva do termo “lei” por parte de ambas as instituições, Senado e STF. A partir das informações da **tabela 1**, depreende-se que não houve qualquer distinção entre

as espécies normativas quando do exercício da competência privativa do art. 52, X, da Constituição. Dispositivos de Regimentos Internos – de Tribunais de Justiça, de Tribunais Superiores ou mesmo de Assembleias Legislativas e, curiosamente, da Câmara dos Deputados – tiveram sua execução suspensa após declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Por seu turno, a extensão territorial das normas atacadas também não restringiu a atuação do Senado. Como demonstra o **gráfico 4**, 69% das normas cuja execução foi suspensa pelo Senado não eram normas de âmbito federal, dirimindo-se qualquer dúvida sobre a questão sob o ponto de vista da prática do Senado e do Supremo Tribunal Federal.

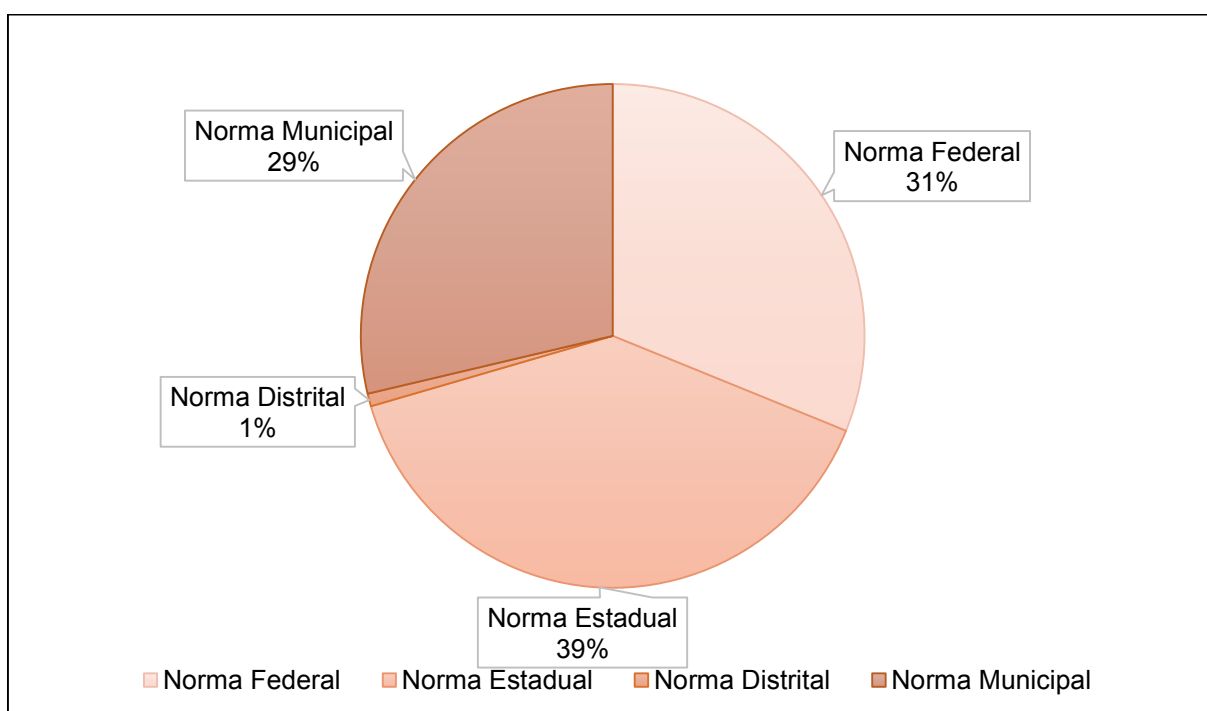


GRÁFICO 4 – EXTENSÃO TERRITORIAL DAS NORMAS OBJETO DE RESOLUÇÃO SENATORIAL SUSPENSIVA (1989-2014)

FONTE: O autor (2015)

NOTA: Foram consideradas somente as Resoluções suspensivas geradas por Ofícios “S” recebidos após 1989.

2.3.2 Decisões definitivas do STF que ensejam comunicação ao Senado Federal

Desde a gênese da atuação do Senado no controle de constitucionalidade, em 1934, até a ordem constitucional vigente, inaugurada em 1988, o aspecto que mais sofreu modificações, a despeito da imutabilidade do texto constitucional nesse ponto, foi o rol de decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal que ensejam comunicação à Alta Casa do Congresso Nacional.

A questão central a ser discutida nesta seção é a “força vinculante” das decisões do Supremo Tribunal Federal: em certas decisões judiciais que tratam da (in)constitucionalidade de determinado ato normativo, os próprios efeitos da sentença dispensam qualquer outra providência (dentre elas a atuação do Senado Federal) para operarem contra todos. Essa questão será tratada em 2.3.2.1 e 2.3.2.2.

Ademais, há outro aspecto também passível de discussão: as decisões que lançam mão de técnicas como a “interpretação conforme à Constituição” e a “declaração de nulidade parcial sem redução de texto”. A possibilidade de Resolução do Senado suspender a execução de normas declaradas inconstitucionais sem supressão textual será analisada em 2.3.2.3.

Por fim, a pesquisa empírica desenvolvida para este trabalho permitiu elencar quais as classes processuais de competência do Supremo Tribunal Federal que ensejaram comunicação ao Senado nos termos do art. 52, X, da Constituição, entre 1989 e 2014 (ver 2.3.2.4).

2.3.2.1 Fiscalização abstrata de constitucionalidade

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade permaneceu exclusivamente difuso até o advento da Emenda Constitucional n.º 16/65, que instituiu a fiscalização abstrata da constitucionalidade de atos normativos federais e estaduais por meio da representação genérica do Procurador-Geral da República⁵⁵.

Até 1965, não restava dúvida que a competência do Senado recairia sobre todas as decisões de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. Contudo, a inauguração do controle abstrato exigiu nova interpretação sobre o âmbito de incidência da atuação senatorial.

Ora, a representação do Procurador-Geral da República tinha como único objetivo discutir a questão constitucional *in thesi*. A decisão do Supremo nesse processo – em que não há caso concreto a ser analisado – produz, *per se*, efeitos *erga omnes*. Caso se exija a chancela do Senado, a decisão judicial em si não produz

⁵⁵ O art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 16/65 acrescentou a alínea k) ao art. 101, I, da Constituição de 1946, cujo texto passou a prever, como competência do Supremo Tribunal Federal, processar e julgar ordinariamente “a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República” (BRASIL. Constituição (1946). Emenda Constitucional n.º 16, de 26 de novembro de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 dez. 1965, seção 1, p. 12374).

efeito algum, deslocando o poder decisório integralmente à Alta Casa do Congresso Nacional. Lembra-nos Ronaldo Polletti que a prerrogativa de fulminar de nulidade, num exame geral e abstrato, determinado dispositivo normativo por contrariedade à Constituição “o Supremo não divide com outro órgão do Estado. A declaração, por si só, acarreta a suspensão da execução da lei e nenhuma outra função poderia ter o julgamento, se não essa”⁵⁶.

O primeiro órgão a firmar o entendimento de que a decisão de inconstitucionalidade em via direta opera naturalmente contra todos foi o próprio Supremo Tribunal Federal. Por determinação do então Presidente da Corte, Ministro Thompson Flores, a comunicação ao Senado da declaração de inconstitucionalidade em representação do Procurador-Geral estaria dispensada, restando necessário, apenas, comunicar-se a autoridade responsável pela edição da norma impugnada. Em despacho datado de 18 de abril de 1977, determinou:

II – Declaração de inconstitucionalidade em ação direta (Representação do Procurador-Geral – art. 119, I, I) de Constituição Estadual, de lei ou decreto federal, estadual ou municipal, de resolução de órgãos judiciários ou legislativos, de atos normativos federais, estaduais ou municipais, de autoridades da administração direta ou autárquica (instruções, portarias, resoluções etc.), por infração de quaisquer outros dispositivos da CF:

- comunicação, apenas, à autoridade responsável pela expedição do ato incriminado, dispensada a comunicação ao Senado Federal⁵⁷. (grifo nosso)

Mais tarde, o Regimento Interno da Corte, promulgado em 15 de outubro de 1980, reiterou tal modo de proceder:

Art. 178. Declarada, **incidentalmente**, a inconstitucionalidade, na forma prevista nos arts. 176 e 177, far-se-á comunicação, logo após a decisão, à autoridade ou órgão interessado, bem como, depois do trânsito em julgado, ao Senado Federal, para os efeitos do art. 42, VII, da Constituição⁵⁸. (grifo nosso)

⁵⁶ POLETTI, R. **Controle da constitucionalidade das leis**. 2.^a ed. rev. e ampl. de acordo com a Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 151-152.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho Presidencial, 18.04.1977, Ministro Presidente Thompson Flores apud ALENCAR, A. V. A. N. de. A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 57, jan.-mar. 1978, p. 306.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. loc. cit.

O tratamento da questão mostrou-se absolutamente acertado, sobretudo do ponto de vista da ciência jurídica. Questiona-se, porém, o abalo à tripartição dos poderes, pois a “omissão” do STF ao não comunicar o Senado está a suprimir uma competência privativa do Poder Legislativo, ao arrepio do texto constitucional. Ana Valderez Ayres Neves de Alencar, em extensa pesquisa sobre o tema, assevera que se trata do “ponto vulnerável do sistema adotado pela Corte de Justiça”, pois o Senado, com essa medida, acabou por perder uma de suas atribuições. Para a jurista, “os dispositivos constitucionais relacionados com a discutida competência estão a exigir clareza, quem sabe, até por via de medida legislativa”⁵⁹.

Deve-se ponderar, porém, que nesse aspecto em específico, o abalo à tripartição dos poderes seria dúplice: se, de um lado, o Senado teria uma competência suprimida em razão da “omissão” do STF, de outro, esvaziar-se-ia de efeito o controle abstrato das normas, submetendo-se competência exclusiva do Poder Judiciário a deliberação do Poder Legislativo. Portanto, é possível compreender que o Supremo Tribunal Federal não assimilou nem “invadiu” competência privativa do Senado: apenas exerceu o que lhe foi incumbido pelos textos constitucionais desde 1965, i.e., declarar, em tese, por via direta, a inconstitucionalidade de dispositivo legal.

2.3.2.2 A força vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal

A questão mais debatida pela doutrina a respeito do âmbito de incidência do art. 52, X, da Constituição relaciona-se com a “força vinculante” das decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, i.e., em quais situações a comunicação da declaração de inconstitucionalidade ao Senado Federal restaria dispensada por decorrência dos próprios efeitos da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal.

Em regra, toda decisão judicial vincula as partes do processo. A força da coisa julgada implica, por um lado, a proibição de que outro juiz torne a examinar o mesmo objeto processual entre as mesmas partes (efeito negativo), e, por outro lado, a imposição de que qualquer juiz siga o mandamento da decisão quando vai julgar processo que dela é dependente (efeito positivo). A força vinculante propriamente dita, contudo, não pode ser simplesmente identificada com a força da coisa julgada, naturalmente adstrita às partes do processo. Ao contrário, trata-se de força vinculante

⁵⁹ ALENCAR, A. V. A. N. de. A competência..., p. 306.

ultra partes, ou seja, impositivo àqueles que são terceiros em relação ao processo. Eduardo Talamini assevera que a força vinculante das decisões, em sentido estrito, é o resultado de uma conjugação de fatores, a começar pelo objeto do *decisum*, que não versa propriamente sobre um conflito de interesses concreto, mas sobre uma *questão jurídica* em abstrato:

A decisão investida de força vinculante consiste em pronunciamento sobre a validade, eficácia ou a interpretação de ato normativo. Por isso, afirma-se que o processo destinado à produção de tal ato é *objetivo*: não há um conflito de interesses; consequentemente, não há partes litigantes no sentido clássico. Na medida em que o ato normativo é geral e abstrato, a decisão a respeito dele também o é. Um comando judicial declarando a inconstitucionalidade de determinada norma tem a mesma extensão de incidência que a própria norma teria.⁶⁰

Decisões desse jaez, portanto, não têm mera eficácia declaratória acerca de questão constitucional, mas uma eficácia anexa que impõe a aplicação do comando declaratório a outros órgãos judiciais. Para Eduardo Talamini, trata-se de eficácia anexa “porque não depende da existência de uma específica pronúncia nesse sentido no comando decisório [...]. É a própria norma constitucional que atribui eficácia à decisão, considerando-a como fato jurídico”⁶¹. Ora, essa é a eficácia vinculante naturalmente conferida às decisões em controle direto de constitucionalidade. Seria ela conferida, também, a outras decisões judiciais?

Para Luiz Guilherme Marinoni, por exemplo, a decisão proferida em controle difuso pelo Supremo Tribunal Federal pode ser considerada um exemplo de precedente obrigatório no direito brasileiro. Lembra o jurista paranaense que a questão constitucional, na fiscalização concreta, consta sobretudo da *ratio decidendi* da decisão e não necessariamente da parte dispositiva da sentença. Em um sistema de precedentes, são justamente os fundamentos da decisão – e não o *decisum* – que possuem força vinculante em relação aos demais juízes e tribunais. Nessa linha de raciocínio, a atuação do Senado Federal para atribuir efeitos *erga omnes* à decisão do STF torna-se completamente imprópria e desnecessária: “o fato de esta casa

⁶⁰ TALAMINI, E. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou “devagar com o andor que o santo é de barro”). In: NERY JÚNIOR, N.; WAMBIER, T. A. A. (coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 139. (Série Aspectos polêmicos e atuais dos recursos v. 12)

⁶¹ Ibid, p. 141.

legislativa não atuar não pode conduzir à conclusão de que a decisão do Supremo Tribunal Federal não produziu – ou deixou de produzir – eficácia vinculante”⁶².

Vale notar que a eficácia vinculante das decisões proferidas em controle difuso não deriva do fato da Corte Suprema ter poder para proferir decisões com igual eficácia em controle direto. Nas palavras de Marinoni:

Não se atribui eficácia vinculante a essas decisões [em controle difuso] em razão de se supor que, como ocorre na ação direta, se está tratando do controle objetivo de normas, mas da percepção de que os motivos determinantes das decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado ou em controle difuso, devem ser observados pelos demais órgãos judiciários, sob pena de a função do Supremo Tribunal Federal restar comprometida.⁶³

Gilmar Ferreira Mendes sustenta posição semelhante. Para o jurista mato-grossense, a evolução da legislação e da jurisprudência revelou uma progressiva objetivação da fiscalização concreta de constitucionalidade efetuada pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que as decisões da Corte adquiriram, *per se*, eficácia geral e contra todos. Nesse sentido, “não é (mais) a decisão do Senado que confere eficácia geral ao julgado do Supremo. A própria decisão da Corte contém essa *força normativa*”⁶⁴.

Percebe-se, de fato, uma tendência de objetivação do recurso extraordinário, seja com a exigência da repercussão geral (EC n.º 45/05), a admissibilidade de *amicus curie* ou mesmo o mecanismo do recurso extraordinário repetitivo, previsto no art. 1036 e seguintes do Novo Código de Processo Civil. Contudo, a objetivação absoluta do controle difuso a ponto de seus efeitos assemelharem-se aos das decisões tomadas em controle abstrato de constitucionalidade não encontra previsão expressa na Constituição. Veja-se o exemplo do recurso extraordinário repetitivo, previsto em legislação infraconstitucional. Não se trata de dar efeitos *erga omnes* à decisão da causa piloto, mas de estender o resultado do julgamento a outros recursos extraordinários – que viriam a ser julgados pelo próprio Supremo. “Tanto não há vinculação ‘forte’ [propriamente dita] que os órgãos *a quo*, onde ficam retidos os

⁶² MARINONI, L. G. **Precedentes obrigatórios**. 3.ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 462.

⁶³ Ibid, p. 459.

⁶⁴ MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. Curso..., p. 1208. Como consequência da posição adotada, conforme pontuou-se em 2.1, Gilmar Ferreira Mendes defende que a atuação do Senado tem o único papel de dar publicidade à decisão do Supremo Tribunal Federal.

recursos extraordinários, podem se retratar... [...] Há apenas vinculação ‘média’: uma autorização de simplificação do andamento processual”⁶⁵.

De acordo com Eduardo Talamini, a criação da súmula vinculante, em sede constitucional (EC n.º 45/05), demonstra a impossibilidade da equiparação dos efeitos do controle difuso com o controle concentrado. “Que sentido faria a criação de um instituto, sujeito a rigorosos pressupostos (inclusive quórum qualificado), destinado a dar força vinculante ao entendimento externado sobre questão constitucional em ‘reiteradas decisões’ do STF, se toda e qualquer decisão do Plenário da Corte já tivesse essa eficácia?”⁶⁶. A prática do Senado Federal tem demonstrado o acerto desse entendimento. Ao apreciar os Ofícios “S” n.º 24 e 25, de 2008, o Senador Demóstenes Torres, relator do caso, verificou que as declarações de inconstitucionalidade contidas naquelas decisões remetidas à casa legislativa já tinham sido objeto de súmula vinculante. Por essa razão, votou pelo arquivamento da comunicação⁶⁷.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal vai nessa mesma direção. Nesse sentido, cumpre transcrever trecho do voto do Ministro Teori Zavascki, quando do julgamento da Reclamação 4.335/AC:

Não há dúvida de que o descumprimento de qualquer dessas decisões [proferidas em controle difuso ou abstrato pelo STF] importará, em maior ou menor intensidade, ofensa à autoridade das decisões da Suprema Corte, o que, numa interpretação literal e radical do art. 102, I, I, da Constituição, permitiria a qualquer prejudicado intentar perante a Corte a ação de reclamação para ‘garantia da autoridade de suas decisões’. Todavia, tudo recomenda que se confira interpretação estrita a essa competência [...]. Assim, sem negar a força expansiva de uma significativa gama de decisões do Supremo Tribunal Federal, é de ser mantida a sua jurisprudência, segundo a qual, em princípio, a reclamação somente é admitida quando ajuizada por quem tenha sido parte na relação processual em que foi proferida a decisão cuja eficácia se busca preservar. A legitimação ativa mais ampla somente será cabível nas hipóteses expressamente previstas na Constituição ou em lei ou de atribuição de efeitos vinculantes *erga omnes* – notadamente contra atos ofensivos a decisões tomadas em ações de controle concentrado de constitucionalidade e a súmulas vinculantes [...].⁶⁸

⁶⁵ TALAMINI, E. Objetivação..., p. 139.

⁶⁶ Ibid, p. 160.

⁶⁷ “Não há sentido em suspender a execução, com efeitos prospectivos, de dispositivos já sumulados com efeito vinculante, porquanto já dotados de eficácia *erga omnes*. Logo, os Ofícios “S” n.º 24 e 25, de 2008, perderam a oportunidade” (BRASIL. Congresso. Senado. Parecer n.º 1.192, de 2010. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, n.º 120, 06 ago. 2010, p. 40311-40312).

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 4335/AC, loc. cit.

Vê-se, portanto, que a atuação do Senado Federal, nos termos do art. 52, X, da Constituição, continua imprescindível para a extensão *erga omnes* dos efeitos das decisões tomadas pelo STF em controle difuso.

2.3.2.3 Interpretação conforme à Constituição e declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto

Estabelecido que a competência senatorial incide tão-somente sobre as decisões do STF em controle difuso de constitucionalidade, é preciso verificar, agora, se é possível que Resolução do Senado suspenda parcialmente a execução de uma norma sem a redução de seu texto, veiculando técnicas interpretativas como a interpretação conforme a Constituição e a declaração de nulidade parcial sem redução de texto.

Cumpra resgatar, aqui, algumas definições tradicionais desses institutos. Ao tratar da interpretação das normas jurídicas, assevera José Joaquim Gomes Canotilho que “no caso de normas polissêmicas ou plurissignificativas, deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê sentido em conformidade com a Constituição”⁶⁹. Em tais situações, de acordo com o jurista português, é preciso levar em conta três princípios: primeiro, o da prevalência da Constituição, segundo o qual a interpretação escolhida não deve contrariar o texto constitucional; em segundo lugar, o princípio da conservação das normas, que afasta a declaração de inconstitucionalidade quando, observada sua finalidade, a norma pode ser interpretada em conformidade com a Constituição; e terceiro, por fim, o princípio da exclusão da interpretação conforme a Constituição “contra legem”, ou seja, quando se encontra interpretação que esteja em conformidade com a ordem constitucional mas que contraria letra expressa da norma interpretada⁷⁰.

O princípio da conservação das normas, citado por Canotilho, aproxima-se do principal fundamento utilizado pela doutrina e jurisprudência brasileiras para justificar o emprego da técnica de interpretação conforme a Constituição, qual seja, a presunção de constitucionalidade das leis, i.e., deve-se levar em conta que o

⁶⁹ CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.^a ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2012, p. 1226.

⁷⁰ Ibid.

legislador não poderia ter pretendido votar lei inconstitucional⁷¹. O princípio da exclusão da interpretação conforme a Constituição “contra legem”, por sua vez, aponta para uma das possíveis consequências da interpretação conforme a Constituição, que é o afastamento das interpretações inconstitucionais sem que se contamine, contudo, a integralidade do dispositivo legal. Trata-se da técnica de declaração de nulidade parcial sem redução de texto, por vezes compreendida como consequência da interpretação conforme à Constituição, por vezes concebida como um conceito independente em relação àquele. Para Celso Ribeiro Bastos:

essa técnica de interpretação [declaração de nulidade parcial sem redução de texto] ocorre quando – pela redação do texto no qual se inclui a parte da norma que é atacada como inconstitucional – não é possível suprimir dele qualquer expressão para alcançar [somente] a parte inconstitucional. Impõe-se, então, a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal⁷².

Virgílio Afonso da Silva, em acuradíssimo trabalho⁷³, aponta duas diferenças essenciais entre a interpretação conforme a Constituição e a declaração de nulidade parcial sem redução de texto. A primeira, relativa à competência, remonta à gênese de tais conceitos no direito alemão, cujo sistema de controle de constitucionalidade é exclusivamente concentrado. Naquele país, os juízes em geral não têm competência para declarar a nulidade parcial de uma lei, pois essa competência é exclusiva do tribunal constitucional. Dessa forma, à generalidade dos juízes caberia somente lançar mão da interpretação conforme à Constituição, enquanto ao tribunal constitucional seria possível empregar as duas técnicas.

Resta saber se a mesma lógica pode ser transportada ao sistema brasileiro, em que se reconhece o exercício do controle incidental de constitucionalidade a todos os juízes e tribunais. Note-se que parte da doutrina considera não ser possível a declaração de nulidade de uma lei pelo juiz singular, mas somente o *afastamento da aplicação* da lei inconstitucional. De toda forma, ao Supremo Tribunal Federal cabe inegavelmente lançar mão das duas técnicas. Para não as confundir, porém, necessário frisar a segunda diferença, de cunho metodológico: a interpretação

⁷¹ MENDES, G. F. **Controle abstrato de constitucionalidade**: ADI, ADC e ADO: comentários à Lei 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 532.

⁷² BASTOS, C. R. **Hermenêutica e interpretação constitucional** 4.^a ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 202.

⁷³ SILVA, V. A. da. Interpretação conforme a Constituição: entre a trivialidade e a centralização judicial. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 191-210, jan.-jun. 2006.

conforme a Constituição é uma técnica de *interpretação* da lei, enquanto a declaração de nulidade parcial sem redução de texto é o resultado de um controle de constitucionalidade. O objetivo da primeira técnica não é excluir casos ou destinatários da aplicação da norma, ao contrário do que ocorre por excelência com o emprego segunda técnica. Conclui Virgílio Afonso da Silva: “a interpretação conforme a Constituição tem como objetivo evitar, em abstrato, a inconstitucionalidade de uma norma. Já a nulidade parcial sem modificação de texto não se refere à definição do conteúdo da norma em abstrato, mas de sua aplicação em concreto”⁷⁴.

Veja-se que, no tocante ao controle de constitucionalidade, a interpretação conforme à Constituição parece melhor adequar-se às decisões que indeferem o pedido de declaração de inconstitucionalidade – apontando, deste modo, qual é a interpretação compatível com a ordem constitucional. Por seu turno, a declaração de nulidade parcial sem redução de texto é afeta às decisões que deferem o pedido, uma vez que necessariamente restringem a aplicação da norma atacada a determinados casos ou destinatários. Para ambos os casos, Gilmar Ferreira Mendes afirma que “a suspensão de execução da lei ou do ato normativo pelo Senado é problemática, para não dizer inviável, porque não se cuida de afastar a incidência de disposições do ato impugnado, mas tão somente de um de seus significados normativos”⁷⁵. Luís Roberto Barroso⁷⁶ e Lenio Luiz Streck⁷⁷ têm entendimento semelhante.

Mostra-se, de fato, inadequada a incidência da competência do art. 52, X, da Constituição quando se trate de interpretação conforme à Constituição, afinal, conforme leciona Eros Grau, interpretar “é atribuir um significado a um ou vários

⁷⁴ SILVA, V. A. da. *Interpretação...*, p. 202.

⁷⁵ MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso...*, p. 1199.

⁷⁶ “[...] a atuação do Senado Federal somente se dará quando o ato normativo vier a ser declarado *inconstitucional*. Não será este o caso quando a Corte se valer de técnicas de interpretação ou de controle de constitucionalidade que não afetem a vigência da norma, como a interpretação conforme a Constituição ou a declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto” (BARROSO, L. R. *O controle...*, 156).

⁷⁷ “Entendo que a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto não demanda incidente de inconstitucionalidade e, assim compreendido, uma declaração desse jaez feita pelo Supremo Tribunal em sede de controle difuso estaria dispensada de remessa ao Senado. No fundo, trata-se do mesmo problema da interpretação conforme a Constituição. Como há vários sentidos, e o Tribunal decide por um deles (na interpretação há uma adição de sentido), na nulidade parcial qualitativa o resultado hermenêutico faz com que o texto permaneça com um *minus*. Na medida em que, em ambas as hipóteses, o texto permanece em sua literalidade, não há [que se] falar em suspensão da execução. Aliás, o Senado suspende a execução da lei e não de uma das possíveis interpretações da lei” (STRECK, L. L. *Jurisdição...*, p. 552).

símbolos linguísticos escritos em um *enunciado normativo*⁷⁸ e, conforme assevera Virgílio Afonso da Silva, “a interpretação conforme a Constituição implica, excetuando-se os casos mais banais, uma possibilidade de alteração no sentido da lei, principalmente quando se tenta ir além do que o próprio texto dispõe”⁷⁹. Trata-se do papel por excelência do Supremo Tribunal Federal: centralizar a interpretação não só da Constituição, mas de todas as leis – e destas em conformidade com a ordem constitucional vigente.

Por seu turno, a declaração de nulidade parcial sem redução de texto mostra-se uma forma evidente de controle de constitucionalidade repressivo da lei, visto que reconhece a inconstitucionalidade de determinada interpretação da norma, restringindo-lhe a aplicação. Trata-se de situação em que não se consegue suprimir a partícula do texto que proporciona a interpretação inconstitucional sem que outra linha interpretativa – em conformidade com a Constituição – também seja atingida. Dessa forma, declara-se parcialmente a inconstitucionalidade da norma, porém sem supressão do texto legal. Essa restrição de aplicação, em controle difuso, surte efeitos em princípio *inter partes*, tal como as demais declarações *incidenter tantum* de inconstitucionalidade. Seguindo essa linha de raciocínio, vê-se que a extensão *erga omnes* de tal restrição interpretativa, assim como de outras formas de declaração de inconstitucionalidade, cabe ao Senado, conforme disposto no art. 52, X, da Constituição Federal. Para que o Senado suspenda a execução da lei, em parte, sem redução de texto, é preciso, pois, que sua atuação esteja adstrita ao disposto no acórdão do Supremo Tribunal Federal.

Há um exemplo da jurisprudência que reforça esse entendimento. Ao julgar o Recurso Extraordinário 401.436/GO, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 11 da Medida Provisória n.º 2.225-45/01, que previa o pagamento parcelado em até sete anos de valores devidos pela União a servidores públicos⁸⁰. O Senado foi comunicado da decisão por meio do Ofício “PM-C” n.º 1/05

⁷⁸ GRAU, E. **Por que tenho medo dos juízes:** a interpretação/aplicação do direito e os princípios. 6.ª ed. refundida do “Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito”. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 37.

⁷⁹ SILVA, V. A. Interpretação..., p. 203.

⁸⁰ Interessante notar que o Ministro Carlos Velloso, relator do caso, confundiu os conceitos de interpretação conforme a Constituição e declaração de nulidade parcial sem redução de texto, muito embora tenha lançado mão, na prática, apenas da segunda técnica. Vale transcrever a integralidade da ementa: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: REAJUSTE: 3,17%. MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2.225-45/2001. PARCELAMENTO DOS ATRASADOS: MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2.225-45/2001, ART. 11. I. - O direito dos servidores ao

(Ofício “S” n.º 3/05). Transformando-a em Projeto de Resolução do Senado (PRS n.º 67/05), editou, por fim, a Resolução do Senado Federal n.º 52/05:

É parcialmente suspensa, sem redução de texto, a execução do art. 11 da Medida Provisória Federal nº 2.225-45, de 4 de junho de 2001, ficando excluído do seu alcance as hipóteses em que o servidor se recuse, explícita ou tacitamente, a aceitar o parcelamento previsto no dispositivo, em virtude de declaração de inconstitucionalidade em decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 401.436-0 - Goiás⁸¹.

Com a medida, o Senado deu efeitos *erga omnes* à decisão do Supremo, estendendo a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Dessa forma, mostra-se plenamente possível a suspensão, pelo Senado, da execução de lei sem a redução de seu texto. O mesmo não se aplica, frise-se, às decisões que lancem mão da técnica de interpretação conforme à Constituição, já que estas não declaram a inconstitucionalidade de determinada interpretação: apenas indicam qual a via interpretativa que está em conformidade com a ordem constitucional.

2.3.2.4 Classes processuais de competência do STF que ensejam comunicação ao Senado Federal

Nas palavras de Luís Roberto Barroso, o controle difuso de constitucionalidade é a “única via acessível ao cidadão comum para a tutela de seus direitos subjetivos constitucionais”⁸², uma vez que a questão constitucional pode ser suscitada em processos de qualquer natureza – de conhecimento, de execução ou cautelar – em qualquer instância do Poder Judiciário, inclusive o Supremo Tribunal Federal. Ante o exposto nos três tópicos anteriores, conclui-se que a atuação do

Índice residual de 3,17% foi reconhecido pela Administração: Medida Provisória n.º 2.225-45/2001. II. - Parcelamento dos valores devidos até 31.12.2001, que passam a ser considerados passivos: Medida Provisória n.º 2.225-45/2001, art. 11. Esse parcelamento, assim previsto, se for considerado de aceitação compulsória por parte do servidor público, é inconstitucional. É que dependeria ele do assentimento do servidor. No caso, incorre a anuência do servidor. III. - Declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, do art. 11 da Medida Provisória nº 2.225-45/2001, mediante interpretação conforme, de modo a excluir do seu alcance as hipóteses em que o servidor se recuse, explícita ou tacitamente, a aceitar o parcelamento previsto. IV. - Recurso extraordinário conhecido e improvido”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 401.436/GO. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 31 de março de 2004. **Diário da Justiça**, 03 dez. 2004). (grifo nosso)

⁸¹ BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n.º 52, de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2005, seção 1, p. 1.

⁸² BARROSO, L. R. O controle..., p. 113.

Senado é restrita às declarações *incidenter tantum* de inconstitucionalidade, que podem ocorrer em todos os processos de competência do Supremo, salvo os de controle abstrato de constitucionalidade (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Ação Declaratória de Constitucionalidade) e as Propostas de Súmula Vinculante.

A pesquisa empírica identificou a comunicação de decisões em sede de Ação Cível Originária, Ação Originária, Agravo de Instrumento, Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Reclamação e Recurso Extraordinário. Dois acórdãos de Ação Direta de Inconstitucionalidade foram encaminhados nos anos de 1989 e 1990. Um deles, inclusive, acabou por gerar a Resolução do Senado Federal n.º77/89. Contudo, desde então, não houve mais comunicação de tais decisões à casa legislativa.

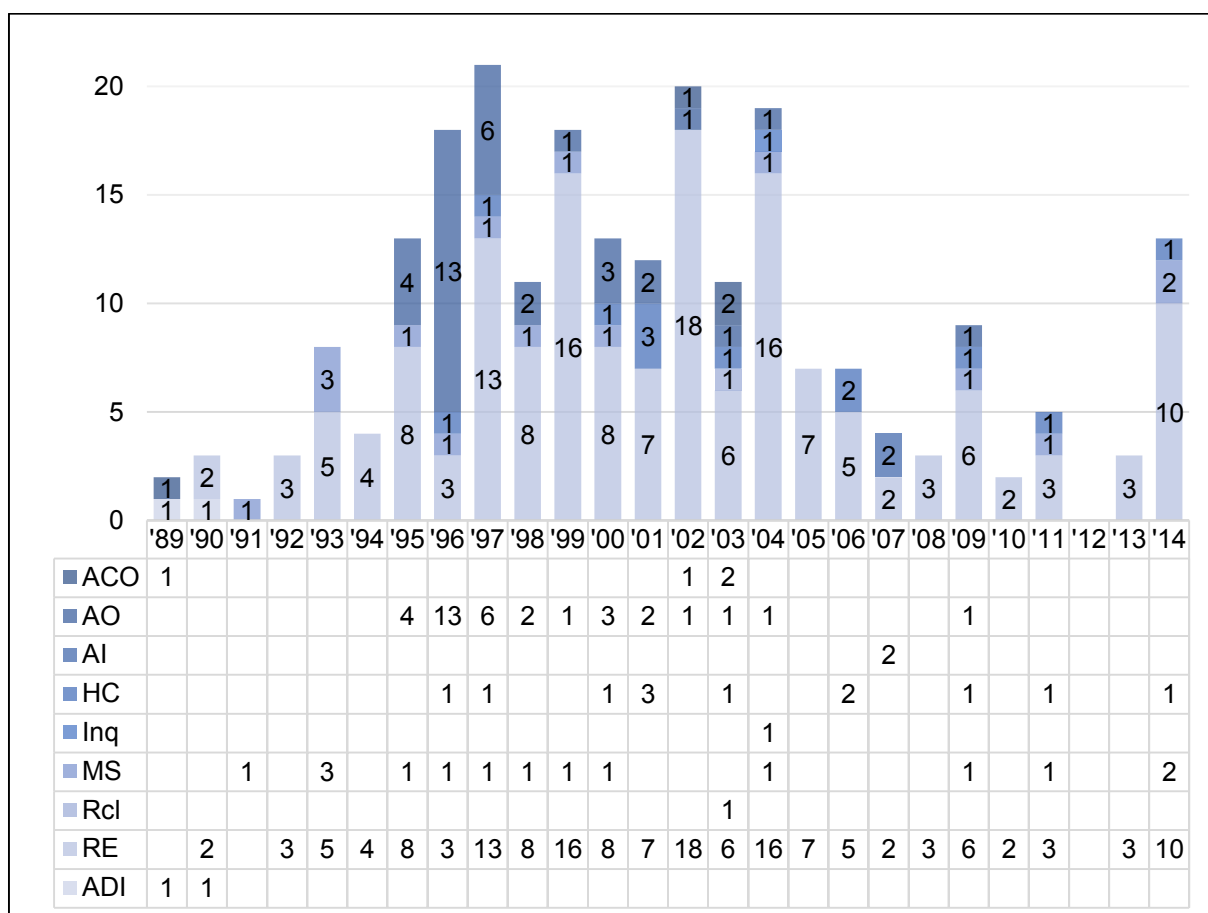


GRÁFICO 5 – OFÍCIOS “PM-C” POR CLASSE PROCESSUAL DE COMPETÊNCIA DO STF (1989-2014)

FONTE: O autor (2015)

O **gráfico 5** revela a predominância do Recurso Extraordinário, que representou aproximadamente 68,7% das comunicações do STF ao Senado Federal entre 1989 e 2014. A quantidade de decisões em Recurso Extraordinário enviadas ao Senado parece ter diminuído a partir de 2005, quando do advento da Emenda Constitucional n.º 45. Contudo, o **gráfico 6**, que relaciona o número de decisões em Recurso Extraordinário remetidas ao Senado e o número de Recursos Extraordinários julgados pelo Supremo Tribunal Federal, indica que não há uma relação necessária entre as duas variáveis. Ao contrário, a evolução de ambas no período que vai de 1990 a 2014 é absolutamente independente.

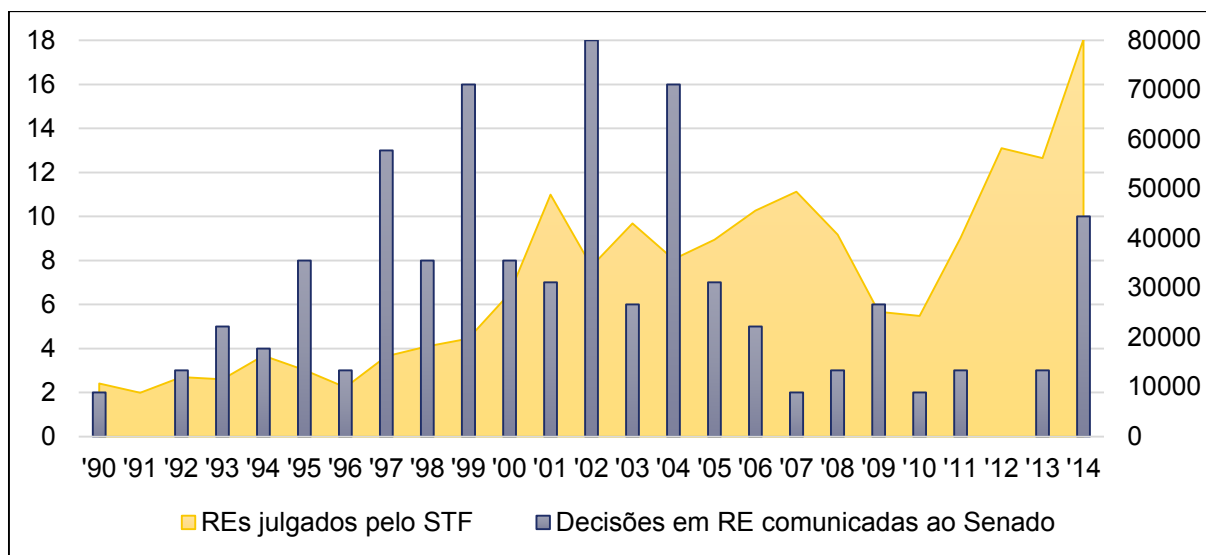


GRÁFICO 6 – RELAÇÃO ENTRE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS JULGADOS PELO STF E DECISÕES EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COMUNICADAS AO SENADO (1990-2014)
FONTE: O autor (2015)

2.4 EFEITOS TEMPORAIS DA RESOLUÇÃO SUSPENSIVA

O processo legislativo compreende, dentre outras espécies normativas, a *resolução* (art. 59, VII, da Constituição). O constituinte não definiu expressamente quais os atos que devem ser veiculados por resolução, apenas mencionando, de forma esparsa, sua ocorrência em algumas ocasiões específicas⁸³. Dessa forma,

⁸³ A Constituição menciona “resolução”, para além do art. 59, em dois outros artigos: o art. 68, que trata sobre leis delegadas, dispõe em seu § 2.º que a “delegação ao Presidente da República terá a forma de *resolução* do Congresso Nacional”; e o art. 155, que trata da instituição de impostos sobre “operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”, menciona, em seu § 2.º, IV e V, o uso da resolução pelo Senado Federal para fixação de alíquotas.

coube à doutrina estabelecer a definição de *resolução* como *ato normativo primário, editado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta ou de cada uma de suas Casas em particular, que visa a formalizar deliberação tomada sobre matéria de sua competência privativa*⁸⁴, *regulamentando questão interna corporis de caráter político ou administrativo*⁸⁵. O procedimento de elaboração das resoluções é definido em Regimento Interno, sem encontrar revisão, sanção ou promulgação em órgão diverso daquele que a editou.

Dessa forma, tem-se que não há meio mais adequado para o Senado Federal exercitar a competência conferida pelo art. 52, X, da Constituição, do que a *resolução*. Cumpre discutir neste tópico quais os efeitos temporais da resolução que *suspende a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF*. Trata-se de matéria bastante complexa e controvertida.

Prima facie, a lei inconstitucional é como se nunca tivesse existido⁸⁶, embora existam alguns efeitos por ela produzidos que não podem ser simplesmente ignorados⁸⁷. No sistema brasileiro, a decisão de inconstitucionalidade em controle abstrato tem efeito *erga omnes* e, em princípio, *ex tunc*, lançando mão da modulação de efeitos quando necessário. Quanto ao controle difuso, as decisões que declaram a inconstitucionalidade *incidenter tantum* também são aptas a produzir efeitos retroativos, *ex tunc*, porém adstritos às partes do processo. Por suas próprias características, conforme já acentuado, a decisão em sede de controle direto escapa à incidência da competência senatorial do art. 52, X, da Constituição. Entretanto, a extensão *erga omnes* dos efeitos das decisões em sede de controle difuso está sujeita à atuação do Senado Federal.

⁸⁴ CAETANO, M. apud SILVA, P. N. N. da. A evolução..., p. 86.

⁸⁵ SILVA, J. A. Comentário..., p. 443.

⁸⁶ Merece menção passagem clássica da jurisprudência norte-americana: "Uma lei inconstitucional não é uma lei; não confere direitos; não impõe deveres; não garante proteção; não gera obrigações; é, na reflexão legal, tão inoperante como se nunca tivesse sido aprovada" ("An unconstitutional act is not a law; it confers no rights; it imposes no duties; it affords no protection; it creates no office; it is in legal contemplation as inoperative as though it had never been passed") (ESTADOS UNIDOS. U.S. Supreme Court. Norton versus Shelby County. Chief Justice: Stephen Johnson Field. Washinton, DC, 10 de maio de 1886. **118 U.S. 425**, 1886).

⁸⁷ Outro caso da Suprema Corte estadunidense ilustra essa observação: "A real existência de uma norma, antes de uma tal determinação, é um fato operante, e deve ter consequências que não podem ser simplesmente ignoradas. O passado não pode ser sempre apagado por uma nova declaração judicial" ("The actual existence of a statute, prior to such a determination, is an operative fact, and may have consequences which cannot justly be ignored. The past cannot always be erased by a new judicial declaration") (ESTADOS UNIDOS. U.S. Supreme Court. Chicot County Drainage Dist. versus Baxter State Bank. Chief Justice: Charles Evans Hughes. Washington, DC, 2 de janeiro de 1940. **308 U.S. 371**, 1940).

Por um lado, pode-se entender que o ato do Senado tem o condão de ampliar, pura e simplesmente, os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal – e não apenas de paralisar ou derrogar a lei declarada inconstitucional. Deste modo, uma vez que a decisão judicial produz efeitos *ex tunc* para as partes litigantes, também os produzirá para todos, *erga omnes*, a resolução senatorial que suspende a execução do diploma viciado. Tal é o entendimento de Clèmerson Clève⁸⁸ e Luís Roberto Barroso⁸⁹, dentre outros renomados juristas.

Por outro lado, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, por exemplo, defende posição segundo a qual a suspensão da lei corresponde à sua revogação, cujos efeitos são prospectivos. Afirmo o jurista paulistano que o Senado Federal “apenas cassa a lei, que deixa de obrigar, e, assim, perde a sua executoriedade porque, dessa data em diante, [a resolução] a revoga simplesmente”⁹⁰. Aproxima-se dessa posição Anna Cândida da Cunha Ferraz, para quem o Senado não revoga a lei, mas expede resolução cujos efeitos são semelhantes aos da revogação, não podendo retroagir, “permanecendo intocáveis os efeitos já produzidos pela norma enquanto ainda não considerada inconstitucional pelo STF, não prejudicando as situações jurídicas já constituídas e respeitando o direito fundamental à segurança jurídica assegurado pela Constituição”⁹¹.

A questão, como visto, é bastante complexa. Se, de um lado, a atuação senatorial é adstrita à decisão judicial e deve acompanhar os efeitos por esta produzidos, de outro lado, a suspensão deve preservar os atos emanados da lei inconstitucional antes de sua declaração como tal pelo Supremo Tribunal Federal.

Dois aspectos merecem rememoração para análise desse dilema. Primeiro, cumpre destacar que o vocábulo *suspensão*, empregado pelo constituinte, designa

⁸⁸ CLÈVE, C. M. Fiscalização..., p. 122-124.

⁸⁹ BARROSO, L. R. O controle..., p. 157.

⁹⁰ MELLO, O. A. B. de. A teoria..., p. 211.

⁹¹ FERRAZ, A. C. da C. Art. 52, X..., p. 1066. Advogam posição semelhante, dentre outros, Regina Maria Macedo Nery Ferrari e Lenio Luiz Streck. Streck assevera: “Não estamos em sede de controle concentrado! Tal decisão aqui terá, na verdade, efeitos advocatórios. Afinal, não é à toa que se construiu ao longo do século que os efeitos da retirada pelo Senado Federal do quadro das leis daquela definitivamente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal são efeitos *ex nunc* e não *ex tunc*” (Jurisdição..., p. 551-552). Regina Ferrari, por seu turno, anota: “Ora, parece-nos claro, dentro de tal colocação de ideias, que só a partir dessa suspensão é que a lei perde a eficácia, o que nos leva a admitir seu caráter constitutivo. A lei até tal momento existiu e, portanto, obrigou, criou direitos, deveres, com toda sua carga de obrigatoriedade, e só a partir do ato do Senado é que ela vai passar a não obrigar mais, já que, enquanto tal providência não se concretizar, pode o próprio Supremo, que decidiu sobre sua invalidade, alterar seu entendimento [...]. Assim sendo, não estão com razão aqueles que consideram ter efeito retroativo a suspensão pelo Senado” (Efeitos..., p. 205).

uma medida de caráter definitivo e irrevogável, e não provisório como a simples interpretação gramatical pode dar a entender. Conforme adverte Paulo Brossard, uma vez “suspensa a execução da lei, não haverá mais possibilidade de alguém invocá-la e o judiciário voltar a apreciá-la”⁹². Do momento da promulgação da resolução em diante, a norma não mais produz efeitos na ordem jurídica.

Em segundo lugar, faz-se necessário ressaltar que a atuação do Senado é discricionária e não encontra balizas temporais: ocorre necessariamente em momento posterior ao julgado, suspendendo ou não a execução da lei inconstitucional de acordo com critérios eminentemente políticos, de conveniência e oportunidade, percebidos somente por aquela casa legislativa. Trata-se de elementos externos, alheios à decisão judicial, que fundamentarão a extensão de seus efeitos de *inter partes* para *erga omnes*.

Feitas essas duas rápidas observações, podem-se identificar três situações distintas, cujos efeitos também são distintos: primeiro, a decisão em controle abstrato, de efeitos *erga omnes* e *ex tunc*; segundo, a decisão em controle difuso, de efeitos *inter partes* e *ex tunc*; e terceiro, a suspensão, pelo Senado, da execução de lei declarada, *incidenter tantum*, inconstitucional. Tal suspensão, veiculada por Resolução do Senado Federal, parece produzir, de modo automático, apenas efeitos *erga omnes* e *ex nunc*. O elemento temporal é absolutamente decisivo para essa conclusão. Se o constituinte legou ao Senado a competência para ampliar os efeitos da decisão individual necessariamente *depois* de lavrado o acórdão, em momento que achar oportuno, após discussão que considere outros elementos, sobretudo de caráter político, alheios aos considerados pela Suprema Corte, é porque se trata de regime evidentemente diverso ao da fiscalização efetuada pelo Poder Judiciário. Se se tratasse de extensão pura e simples da decisão, transformando-a em *erga omnes* e *ex tunc*, como ocorre no controle abstrato, a previsão de lapso temporal entre a decisão judicial e a decisão senatorial pela suspensão da execução do dispositivo não faria diferença alguma. Não foi essa a intenção do constituinte ao estabelecer a competência do art. 52, X, de acordo com Paulo Napoleão Nogueira da Silva:

Não teria sentido, e nem o permitiria a lógica do sistema, que qualquer dessas decisões [em controle abstrato, difuso e a suspensão pelo Senado] fosse integrante, *uma espécie de adendo* de qualquer das demais; ou, ainda, que qualquer das duas primeiras determinasse automaticamente a existência ou

⁹² BROSSARD, P. O Senado..., p. 62.

prolação da terceira, sem que qualquer outro elemento ou requisito de natureza cognitiva e decisória se fizesse presente para autorizá-la [...]. No controle incidental, o Supremo forma livremente o seu convencimento para declarar ou não a inconstitucionalidade, nada o obrigando a fazê-lo ou a deixar de fazê-lo, senão motivos do próprio convencimento; e nesse mister se exaure a sua participação no procedimento. O Senado, na etapa em que lhe compete atuar, forma livremente o seu convencimento político sobre a conveniência e oportunidade de estender ou não, a todos e para o futuro, aquilo que o Supremo declarou com eficácia restrita às partes [...]. Declarar a inconstitucionalidade entre partes e, como regra fazê-lo com eficácia retroativa, é função completamente diversa daquela de estender a todos e para o futuro a eficácia e os efeitos dessa declaração⁹³.

Paulo Brossard atenta para as consequências da atuação senatorial com base em apenas um único julgado que declare a inconstitucionalidade de determinada norma jurídica, uma vez que a jurisprudência é o registro das variações dos tribunais e, às vezes, é incontestável a contradição entre os julgados. “Em muitos casos, porém, é mais aparente do que real a contradição, pois as características e singularidades do caso reclamam solução distinta e esses matizes factuais contribuem para revelar o que até então permanecera irrevelado no ventre da lei”. O jurista rio-grandense completa, lembrando das súmulas editadas pelo Supremo Tribunal Federal: “se o Supremo Tribunal Federal revisa a Súmula, que compendia a sua jurisprudência consolidada e tranquila, agirá o Senado com sabedoria se suspender a execução de lei com base apenas em um julgado, ainda que unânime, do Supremo Tribunal?”⁹⁴.

A provocação de Brossard parece contribuir para o entendimento de que as resoluções do Senado produzem, automaticamente, efeitos meramente prospectivos, *ex nunc*, protegendo-se as situações jurídicas constituídas sob a égide do diploma inconstitucional, anteriores à sua declaração como tal. Certo é, porém, que a decisão do Supremo Tribunal Federal valerá como precedente não vinculante, podendo-se obter a regulação exata dos efeitos *ex tunc* sobre as situações pretéritas por meio de provimento judicial ou mesmo administrativo. Nesse sentido é que deve ser interpretado o disposto no § 2.º do Decreto n.º 2.346 da Presidência da República:

Art. 1.º As decisões do Supremo Tribunal Federal que fixem, de forma inequívoca e definitiva, interpretação do texto constitucional deverão ser uniformemente observadas pela Administração Pública Federal direta e indireta, obedecidos aos procedimentos estabelecidos neste Decreto.

§ 1.º Transitada em julgado decisão do Supremo Tribunal Federal que declare a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, em ação direta, a decisão,

⁹³ SILVA, P. N. N. da. A evolução..., p. 110-111.

⁹⁴ BROSSARD, P., O Senado..., p. 62-63.

dotada de eficácia *ex tunc*, produzirá efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional, salvo se o ato praticado com base na lei ou ato normativo inconstitucional não mais for suscetível de revisão administrativa ou judicial.

§ 2.º O disposto no parágrafo anterior aplica-se, igualmente, à lei ou ao ato normativo que tenha sua inconstitucionalidade proferida, incidentalmente, pelo Supremo Tribunal Federal, após a suspensão de sua execução pelo Senado Federal⁹⁵. (grifo nosso)

Frise-se, mais uma vez, que o efeito necessário e automático da Resolução do Senado parece ser apenas prospectivo, *ex nunc*. Contudo, nada impede que a declaração de inconstitucionalidade opere com efeitos *ex tunc*, como no caso do Decreto Presidencial acima mencionado, tomando como base exclusivamente a decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal. O Senado, em suspendendo a execução da lei inconstitucional – cite-se, mais uma vez, Paulo Brossard –, apenas “realiza tarefa de política legislativa e de saneamento da ordem jurídica”⁹⁶, sem estender, pura e simplesmente, a integralidade dos efeitos da decisão judicial a todos – atinge, tão-somente, a parte do julgado que declarou a inconstitucionalidade, fulminando dispositivo legal.

⁹⁵ BRASIL. Presidência da República. Decreto n.º 2.346, de 10 de outubro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 1997, seção 1, p. 22955.

⁹⁶ BROSSARD, P., O Senado..., p. 62.

3. CONCLUSÃO

Os recentes debates jurisprudenciais e doutrinários a respeito da competência senatorial prevista no art. 52, X, da Constituição buscaram, em sua maioria, revelar um suposto anacronismo do instituto, bem como afirmá-lo desnecessário ou mesmo inexistente. O presente trabalho, porém, muito embora não tenha esgotado o estudo do complexo mecanismo constitucional, pôde demonstrar que a atuação do Senado Federal no sistema de controle de constitucionalidade manteve-se ativa e operante, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988.

No período que vai de 1989 a 2014, foram 230 as comunicações efetuadas pelo Supremo Tribunal Federal ao Senado, cujo resultado foi a edição de 116 resoluções que suspenderam a execução de ato normativo declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo.

Deste modo, infere-se, em primeiro lugar, a ausência de alegada mutação constitucional na matéria. Nas palavras de Carlos Victor Nascimento dos Santos, para que a tese defendida por Gilmar Ferreira Mendes prosperasse, fazia-se “necessário que o entendimento lançado por ele acerca do art. 52, X, da Constituição Federal fosse corroborado pela prática das instituições envolvidas. Isto é, o Senado teria de fazer um uso nulo ou insignificante da competência concedida a ele pela Constituição Federal”⁹⁷. Ora, os dados demonstraram que ocorreu justamente o contrário: a competência senatorial manteve-se em constante atividade durante todo o período analisado. É evidente, portanto, que eventual modificação do sistema de fiscalização concreta de constitucionalidade – inclusive a supressão da competência do art. 52, X, da Constituição – exige reforma constitucional.

Por fim, dada a absoluta e atual importância do estudo da suspensão da execução de lei pelo Senado, relembre-se que presente trabalho buscou fazê-lo ao responder a algumas indagações persistentes sobre a matéria, obtendo-se, em suma, algumas conclusões, que merecem ser repassadas:

- a) O ato do Senado que suspende a execução de lei declarada inconstitucional por decisão do Supremo Tribunal Federal é de natureza

⁹⁷ SANTOS, C. V. N. dos. “Mutações à brasileira”: uma análise empírica do art. 52, X, da Constituição. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 10(2), jul.-dez. 2014, p. 605.

política, realizado pela casa legislativa quando os Senadores entenderem conveniente e oportuno;

- b) A atuação do Senado não é obrigatória e não há prazo nem sanção por eventual omissão do órgão legislativo – não se mostra possível nem mesmo exigir judicialmente o exercício da competência privativa do art. 52, X, da Constituição;
- c) A Resolução do Senado não pode suspender a parte da lei que não foi declarada inconstitucional pelo Supremo – incorrerá, neste caso, em inconstitucionalidade – mas não parece contrariar à Constituição – embora não seja recomendável – suspender-se parte da norma que foi, inteira, declarada inconstitucional. Ademais, não se admite a modulação de efeitos da suspensão por parte do Senado;
- d) O termo “suspensão” não indica uma providência temporária, mas, ao contrário, uma providência definitiva. Uma vez suspensa a execução da norma, esta passa a não mais produzir efeitos, razão pela qual a resolução que a suspendeu não pode ser revogada;
- e) O Senado pode suspender a execução de atos de quaisquer espécies normativas, desde que sua incompatibilidade para com a Constituição Federal possa ser declarada pelo Supremo. Vale dizer: leis, decretos, resoluções, etc., de âmbito municipal, distrital, estadual ou federal;
- f) As decisões do Supremo Tribunal Federal em controle direto, bem como os enunciados de súmula vinculante que tratam de questão constitucional, produzem efeitos *erga omnes* sem necessitar da atuação do Senado ou de qualquer outro órgão. Suspende-se, portanto, para fins do art. 52, X, da Constituição, a execução de ato normativo declarado inconstitucional *incidenter tantum* pelo STF, em meio a qualquer classe processual de competência do Pretório Excelso, muito embora a grande maioria das decisões comunicadas ao Senado sejam de Recurso Extraordinário, *habeas corpus* e mandado de segurança. As Resoluções do Senado podem, também, suspender a execução de normas sem a redução do seu texto, ao ampliar os efeitos de decisão que utilizou da técnica da “nulidade parcial sem redução de texto”. Em contrapartida, as decisões que lançam mão da “interpretação conforme à Constituição”, por não declararem, de

fato, nem a inconstitucionalidade de norma, tampouco de interpretação normativa, não ensejam comunicação ao Senado;

- g) A suspensão da execução de lei opera, automaticamente, com efeitos meramente prospectivos (*ex nunc*), sem prejuízo, porém, da Administração Pública e do Poder Judiciário atribuírem efeitos retroativos (*ex tunc*) tomando como base decisão do Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, A. V. A. N. de. A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 57, p. 223-328, jan.-mar. 1978.

ALMEIDA, F. D. M. de; FERRAZ, A. C. da C. A repercussão geral e a objetivação do controle concreto. In: RAMOS, E. da S.; MORAIS, C. B. de (coord.). **Perspectivas de reforma da justiça constitucional em Portugal e no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2012, p. 193-208. (Coleção Obras Coletivas)

AMARAL JÚNIOR, J. L. M. do. Controle de constitucionalidade: evolução brasileira determinada pela falta do *stare decisis*. In: CLÉVE, C. M. **Direito constitucional: processo constitucional**, tomo I. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 41-55. (Coleção doutrinas essenciais, v. 10)

BARROSO, L. R., **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. Perfil constitucional da ação direta de declaração de inconstitucionalidade. In: CLÉVE, C. M. **Direito constitucional: defesa da Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 837-882. (Coleção doutrinas essenciais, v. 5)

_____. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 4.^a ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BITTENCOURT, C. A. L. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934, seção 1, p. 1.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946, seção 1, p. 13059.

_____. Constituição (1946). Emenda Constitucional n.º 16, de 26 de novembro de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 dez. 1965, seção 1, p. 12374.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 16.512/DF. Relator: Ministro Oswaldo Trigueiro. Brasília, DF, Tribunal Pleno, 25 de maio de 1966. **Diário da Justiça**, 31 ago. 1966.

_____. Constituição do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967, seção 1, p. 953.

_____. Constituição (1967). Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 1969, seção 1, p. 8865.

_____. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 27 out. 1980, p. 8665.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988, seção 1, p. 1.

_____. Presidência da República. Decreto n.º 2.346, de 10 de outubro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 1997, seção 1, p. 22955.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 401.436/GO. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 31 de março de 2004. **Diário da Justiça**, 03 dez. 2004.

_____. Congresso. Senado. Resolução n.º 52, de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2005, seção 1, p. 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.929/DF. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 25 de julho de 2007. **Diário da Justiça**, 02 ago. 2007.

_____. Congresso. Senado. Parecer n.º 1.192, de 2010. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, n.º 120, 06 ago. 2010, p. 40311-40312

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 4335/AC. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, Tribunal Pleno, 20 de março de 2014. **Diário da Justiça**, 22 out. 2014.

_____. Congresso. Senado. Resolução n.º 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 02 fev. 2015.

BROSSARD, P. O Senado e as leis inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 50, p. 55-64, abr.-jun. 1976.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.^a ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2012.

CAPPELLETI, M. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2.^a ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992.

CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2.^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, J. M. M. C. da. **A jurisdição constitucional em Portugal**. 3.^a ed. rev. e atual. Coimbra, Portugal: Almedina, 2007.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Supreme Court. Chicot County Drainage Dist. versus Baxter State Bank. Chief Justice: Charles Evans Hughes. Washington, DC, 02 de janeiro de 1940. **308 U.S. 371**, 1940.

_____. U.S. Supreme Court. Norton versus Shelby County. Chief Justice: Stephen Johnson Field. Washinton, DC, 10 de maio de 1886. **118 U.S. 425**, 1886.

FERRARI, R. M. M. N. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. 5.^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FERRAZ, A. C. da C. Art. 52, X. In: CANOTILHO, J. J.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.) **Comentários à Constituição do Brasil**. 1.^a ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 1060-1067.

GRAU, E. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios**. 6.^a ed. refundida do “Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito”. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRINOVER, A. P. O controle difuso da Constitucionalidade e a Coisa julgada “erga omnes” das ações coletivas. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 29-35, 2004.

MARINONI, L. G. **Precedentes obrigatórios**. 3.^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO FILHO, J. C. de. **Constituição Federal anotada**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MELLO, O. A. B. de. **A teoria das constituições rígidas**. 2.^a ed. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1980.

MENDES, G. F. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 162, p. 149-168, abr.-jun. 2004.

_____. **Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO: comentários à Lei 9.868/99**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 7.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

POLETTI, R. **Controle da constitucionalidade das leis**. 2.^a ed. rev. e ampl. de acordo com a Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SANTOS, C. V. N. dos. “Mutação à brasileira”: uma análise empírica do art. 52, X, da Constituição. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 10(2), p. 597-614, jul.-dez. 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6.^a ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. 9.^a ed. atual. até a EC 83, de 5.8.2014. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, P. N. N. da. **A evolução do controle da constitucionalidade e a competência do Senado Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

SILVA, V. A. da. Interpretação conforme a Constituição: entre a trivialidade e a centralização judicial. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 2 n. 1, p. 191-210, jan.-jun. 2006.

SOUZA, L. E. M. J. de. A objetivação dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal no controle concreto de constitucionalidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 81, p. 13-35, 2012.

STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4.^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TALAMINI, E. Objetivação do controle incidental de constitucionalidade e força vinculante (ou “devagar com o andor que o santo é de barro”). In: NERY JÚNIOR, N.; WAMBIER, T. A. A. (coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 135-166. (Série Aspectos polêmicos e atuais dos recursos v. 12)

_____. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade. In: CLÈVE, C. M. (coord.) **Direito constitucional brasileiro, volume II: organização do Estado e dos poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 669-705.

TAVARES, A. R. O modelo brasileiro de controle difuso-concreto da constitucionalidade das leis e a função do Senado Federal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 819, p. 45-64, jan. 2004.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. 19.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.